ASSOCIAÇÃO MINEIRA
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Of. Pres. 09/2020 Belo Horizonte, 04 de junho de 2020

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais,

A Associação Mineira do Ministério Público de Minas Gerais, entidade de classe dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio de seu Presidente e no uso de suas atribuições estatutárias, vem perante Vossa Excelência, expor e requerer o que se segue:

No dia 28 de maio, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei Complementar 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2 (Covid 19), bem como altera dispositivos da Lei Complementar n. 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conquanto obtidas expressivas vitórias fruto de trabalho de diversas entidades associativas, a Lei Complementar foi sancionada com a previsão contida no artigo 8o, inciso IX, de seguinte teor:

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

(...)

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

A respeito, a AMMP está acompanhando junto à CONAMP a preparação de material para minuta de ADI, cujo oportuno oferecimento será devidamente analisado.

Contudo, certo é que a legislação já possui eficácia plena, e por isso necessária a fixação de entendimento administrativo sobre o tema, não só para segurança jurídica como também para se assegurar direitos legítimos dos Membros.

Em sua parte inicial, a norma veda a contagem do tempo relativo à calamidade pública como 'período aquisitivo necessário' para a concessão de licenças-prêmio, contudo se verifica que o mesmo dispositivo conduz o aplicador da norma a lançar mão do método de interpretação analógica (segundo o qual, o processo de averiguação do sentido da norma jurídica vale-se de elementos fornecidos por ela própria, através do método de semelhança), ao prever a vedação para licenças-prêmio "e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesas com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço".

Significa dizer que, a par das inconstitucionalidades formais e materiais - o que será objeto em eventual ADI, a vedação legal não alcança a contagem do tempo para fins de *aquisição do direito* a férias-prêmio, e sim, suspende, durante o tempo da calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, a concessão da licença-prêmio desde que se configure *como mecanismo equivalente a aumento de despesa com pessoal*.

Isso fica mais evidente quando a norma, em sua parte final, para que não houvesse qualquer obscuridade em relação ao assunto, explicita que fica assegurada irrestritamente a contagem para fins de tempo de serviço público, não somente para fins de aposentadoria como "para quaisquer outros fins".

Ora, se a própria norma esforça-se para esclarecer que a contagem do tempo para aquisição de direitos, para quaisquer outros fins, não será prejudicada, e em seu próprio bojo veda a concessão de mecanismos que impliquem aumento de despesa com pessoal, certo é que sua finalidade consistiu em frustrar o *crescimento* com despesa de pessoal, inexistindo qualquer vedação para o reconhecimento do tempo de calamidade para fins de *aquisição*, e portanto, *gozo*, do direito a férias-prêmio.

Nem poderíamos ter outra interpretação.

O direito a férias prêmio possui expressa previsão legal, em ato normativo de iniciativa privativa (artigo 120, inciso I e artigo 127 da Lei Complementar Estadual 34/1994 c/c artigo 50, inciso XII, da Lei 8625/1993), como desdobramento da garantia Institucional de autonomia administrativa prevista na Constituição Federal, artigo 127, p.2o e artigo 128, p. 5o. Assim, inaplicável restrição de direito por meio de lei complementar com claro vício de iniciativa.

Outrossim, a par da interpretação gramatical do artigo em comento, a análise sistemática de toda a Lei Complementar 173/2020 nos leva à semelhante conclusão. Os demais incisos do artigo 8o sobressaem a intenção de impedir o *aumento de despesa com pessoal,* tanto que não vedou sequer a realização de concursos públicos para a reposição de vacâncias e acertadamente não proibiu a progressão na carreira.

Analisando o relatório apresentado no Senado Federal e que fundamentou a confecção do substitutivo, em sua essência aprovado e que deu origem à Lei Complementar 173/2020, a *mens legis* de todo o artigo 8o consistiu na limitação do *crescimento* de gastos com pessoal. Eis o trecho do parecer do Senador Davi Alcolumbre, então relator no Senado Federal:

"Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021".

A mens legis voltou a ser externada quando da apreciação dos vetos pela Presidência da República, especificamente ao ser vetada a exceção ao congelamento de remuneração de determinadas categorias do serviço público, ocasião em que se justificou o veto para não frustrar a Economia Potencial Estimada e a restrição de crescimento da despesa com pessoal (Mensagem 307, de 23 de maio de 2020, com justificativa de veto ao parágrafo sexto do artigo 8o). Veja-se:

"O dispositivo, ao excepcionar das restrições do art. 8º parte significativa das carreiras do serviço público, viola o interesse público por acarretar em alteração da Economia Potencial Estimada. A título de exemplo, a manutenção do referido dispositivo retiraria quase dois terços do impacto esperado para a restrição de crescimento da despesa com pessoal."

Assentada, pois, a premissa de que inafastável o reconhecimento à aquisição e ao gozo das férias-prêmio, para todos os fins, resta saber se a conversão em pecúnia/indenização de tal direito consistiria em "mecanismo equivalente a aumento

de despesa com pessoal", pressuposto para a aplicação da vedação contida no inciso IX do artigo 8 da LC 173/2020.

No âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, a conversão/indenização é assegurada e prevista em Lei (artigo 127, caput, da LC 34/1994), seu pagamento ocorre conforme previsão orçamentária já existente e conforme disponibilidade. Não se trata, pois, de nova despesa, de nova verba (artigo 8, inciso VI, da LC 173/2020), de crescimento/aumento de despesa. Uma vez existente sua previsão orçamentária, havendo disponibilidade e preenchidos os requisitos legais, não se constitui em novo mecanismo de aumento e crescimento de despesa com pessoal, instrumento rechaçado pela novel legislação.

Registre-se, ademais, que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos autos da Consulta 1015780, reafirmou entendimento de que o pagamento de férias - regulamentares e prêmio - não gozadas constitui nítido caráter indenizatório, eis que visa recompensar a perda sofrida em virtude do não gozo. E, diante de sua natureza indenizatória, tais gastos sequer são computados na despesa total com pessoal. A respeito:

> "Versam os autos sobre Consulta formulada por prefeito municipal, vazada nos seguintes termos, *ipsis litteris: ... considerando as dúvidas pertinentes a inclusão na apuração do limite de pessoal (art. 18, LRF) dos pagamentos das férias indenizadas, conversão de férias em pecúnia, 1/3 de férias – Constituição Federal, e conversão em espécie de férias prêmio; pergunta:*
>
> *1) O abono pecuniário de férias, o adicional de férias (1/3), as férias indenizadas, e as férias prêmio indenizadas podem ser classificados como verbas de natureza indenizatória, afastando-se a sua contabilização como despesas com pessoal para fins de apuração dos limites legalmente previstos, nos termos do art. 18 da LRF? 2) Sua classificação orçamentária será no elemento 31909400 - indenizações e restituições trabalhistas ou 33909300 - outras indenizações e restituições; sendo certo que ditos elementos não são computados nos gastos de pessoal referido na LRF?*

Conhecida a Consulta por unanimidade, o relator, conselheiro Gilberto Diniz, inicialmente registrou que, no tocante ao primeiro questionamento, embora as análises tenham sido feitas sobre outros enfoques, **é pacífico o entendimento deste Tribunal de que a despesa resultante do pagamento de férias – regulamentares e prêmio – convertidas em pecúnia ou indenizadas tem nítido caráter indenizatório, pois visa compensar o não gozo ou fruição de um direito integrante do patrimônio funcional do servidor, o que se depreende das respostas dadas às Consultas 980459, 858327, 797154, 654126.**

Salientou, no entanto, que a conversão de férias prêmio em espécie deve ter previsão na legislação local de regência, como, a propósito, ficou consolidado na resposta dada à Consulta n. 654126, e que a indenização de férias – regulamentares e prêmio – somente é possível quando o servidor não as tenha gozado e não mais tenha condições de gozá-las, em virtude de situações esporádicas e excepcionais de interesse público devidamente justificadas, tais como exoneração, demissão, aposentadoria, morte, situações estas que ensejariam a percepção da correspondente indenização.

Na sequência, ressaltou que, nas Consultas em referência, o Tribunal não tratou diretamente da natureza jurídica, se remuneratória ou indenizatória, do abono pecuniário de férias e do adicional de férias (terço constitucional), como também da contabilização, ou não, dos gastos realizados a esses títulos como despesa total com pessoal, para verificação dos limites previstos na Lei Complementar n. 101, de 4.5.2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Passou a examinar a questão, **destacando que é notório o caráter indenizatório do abono pecuniário de férias, uma vez que se destina a recompensar a perda sofrida, *in casu*, pelo servidor, em virtude do não gozo de parcela do período de suas férias, tal e qual ocorre na hipótese de indenização de férias – regulamentares e prêmio – não gozadas.** Sobre a natureza indenizatória/compensatória do terço constitucional de férias, asseverou ser admitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), e atualmente, está expressamente reconhecida na Lei Federal n. 13.485, que determina a restituição da contribuição previdenciária incidente sobre o terço constitucional de férias, indevidamente recolhida, dada sua reconhecida natureza indenizatória.

Quanto à analise do cômputo, ou não, do valor correspondente ao pagamento dessas verbas como despesa total com pessoal para apuração dos limites legais dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a relatoria realçou a existência de entendimentos distintos: uma corrente de pensamento contempla somente a despesa de pessoal de caráter remuneratório, enquanto outra também abarca a despesa de pessoal de cunho indenizatório nesse conceito legal. Em seguida, esclareceu que, no seu entendimento, a primeira corrente seria a mais acertada, porquanto a lei adotou, quanto a esse particular, de forma expressa, o princípio da essencialidade da natureza da despesa pública. Nesse sentido, conforme a definição legal contida no art. 18 da LRF, a despesa total com pessoal

constitui "o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias", e ainda, consoante se infere do § 1º do art. 19 da mesma lei, é possível constatar que foram excluídos do cômputo da despesa total com pessoal aqueles gastos de caráter extraordinário, de cunho eminentemente indenizatório, os quais são, de certa forma, imprevisíveis para a Administração.

A respeito do segundo questionamento do consulente, o conselheiro relator explanou que, conforme se extrai do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp, do Ministério da Fazenda, 8ª edição, na hipótese de pagamento de quaisquer das verbas aludidas no primeiro questionamento, motivadas pela perda da condição de servidor ou empregado público, a correspondente despesa deverá ser apropriada no código 31.90.94 – Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicações Diretas – Indenizações e Restituições Trabalhistas. Por outro lado, se o pagamento de tais verbas não tiver essa motivação, a respectiva despesa deverá ser contabilizada como despesa bruta com pessoal, em desdobramento próprio do elemento 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, como, por exemplo, abono pecuniário de férias, indenização por férias não gozadas, indenização por licença-prêmio não gozadas, para, depois, ser registrada nas linhas de despesas não computadas, a fim de ser deduzida do cálculo da despesa total com pessoal.

Diante do exposto, **o Tribunal Pleno fixou prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: I) os gastos decorrentes do pagamento de a) abono pecuniário de férias; b) de terço constitucional de férias e c) de férias – regulamentares e prêmio – indenizadas ou convertidas em pecúnia, por ostentarem natureza indenizatória, não devem ser computados na despesa total com pessoal, para efeito de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal; II) caso o pagamento de alguma das verbas aludidas no primeiro questionamento se dê em virtude da perda da condição de servidor ou empregado público, a correspondente despesa deverá ser apropriada no código 31.90.94 – Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicações Diretas – Indenizações e Restituições Trabalhistas; III) se o pagamento de tais verbas não tiver essa motivação, a respectiva despesa deverá ser contabilizada como despesa bruta com pessoal, em desdobramento próprio do elemento 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, como, por exemplo, abono pecuniário de férias, indenização por férias não gozadas, indenização por licença-prêmio não gozada, para, depois, ser registrada nas linhas de despesas não computadas, a fim de ser deduzida do cálculo da despesa total com pessoal.** (Consulta n. 1015780, Rel. Cons. Gilberto Diniz, 11.09.2019). Vídeo da sessão de julgamento: TVTCE 8m20s." (Informativo de Jurisprudência n. 204 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Assim, diante de todo o exposto, requer a Associação Mineira do Ministério Público, quando da aplicação do artigo 8o, inciso IX, da LC 173/2020, em relação aos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

a) seja assegurado e reconhecido o direito à aquisição e ao gozo de férias-prêmio, contando-se o tempo para todos os fins;

b) *e* que seja garantida a conversão em pecúnia/indenização das férias-prêmio, nas hipóteses legais e conforme disponibilidade orçamentária, tendo em vista que já foi prevista em orçamento, não acarreta crescimento de despesa e tampouco é contabilizada como despesa de pessoal;

c) sucessivamente, apenas por amor ao debate, em caso de indeferimento do item b, seja assegurado o direito à aquisição e ao gozo de férias-prêmio durante o período, contando-se o tempo para todos os fins, suspendendo-se exclusivamente a conversão em pecúnia/indenização durante esse tempo, a ser retomada após término do período de calamidade e/ou termo final de 31/12/2021, conforme disponibilidade orçamentária.

Atenciosamente,

ENEIAS XAVIER GOMES
Presidente da Associação Mineira do Ministério Público