



PROCESSO N. : 24.333-7/2021 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONSULTA
UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
CONSULENTE : FÁBIO JOSÉ TARDIN - Presidente da Câmara Municipal
RELATOR : CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM MORAES

PARECER N. 5.171/2021

CONSULTA. EXERCÍCIO DE 2021. CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. CONEXÃO. REUNIÃO AO PROCESSO N. 26.881-0/2020. LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. ART. 8º, INCISOS II E V. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. CRIAÇÃO DE CARGOS EFETIVOS. POSSIBILIDADE, DESDE QUE NÃO IMPLIQUE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS. CASOS DE VACÂNCIA. ART. 8º, PARÁGRAFO 1º. CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO DAS MEDIDAS DE COMBATE À CALAMIDADE PÚBLICA. FIM DA VIGÊNCIA DAS NORMATIVAS. IMPOSSIBILIDADE. PARECER PELO CONHECIMENTO, PELA REUNIÃO DE PROCESSOS E APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENTA.

1. RELATÓRIO

1. Versam os autos acerca de **Consulta**¹ subscrita pelo **Sr. Fábio José Tardin**, Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande, em que objetiva parecer técnico do E. Tribunal de Contas do Estado acerca da possibilidade de realização de concurso público e de criação de cargos públicos, diante do incremento de receita, durante o período proibitivo estabelecido pela Lei Complementar n. 173/2020, nos seguintes termos:

1 – É possível a realização de concurso público no ano de 2021, ante a vedação disposta pela Lei Complementar Federal n.º 173/2020 de 27/05/2020?

2 – Caso positivo o primeiro questionamento, é possível, em face da Lei Complementar Federal n.º 173/2020, de 27/05/2020, a criação de cargos efetivos não existentes no quadro de pessoal do Órgão, para fins de provimento por Concurso Público?

1. Documento Externo – Documento digital n. 36237/2021.



3 – Na hipótese de entendimento contrário aos questionamentos anteriores, é possível a realização do certame no corrente ano, caso o provimento das vagas se dê posteriormente ao término da vedação disposta na Lei Complementar n.º 173/2020, de 27/05/2020, considerando, sobretudo, a necessidade de ser elaborada norma para criação dos referidos cargos atualmente não existentes no quadro de pessoal da Casa?

2. A consulente não juntou documentos aos autos.
3. A **SECEX de Atos de Pessoal**² verificou presentes os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 232 do RITCE/MT. Adentrando ao mérito, sugeriu a aprovação da seguinte ementa de resolução de consulta:

Resolução de Consulta n.º ____/2021. Pessoal. Lei Complementar n.º 173/2020. Criação de cargo, emprego ou função pública. Aumento do montante de despesa com pessoal e encargos sociais autorizados na LOA. Proibição (art. 8, II). Exceções. Contratações temporárias para atender as medidas de combate à pandemia da Covid-19, desde que sua vigência e efeitos não ultrapassem até 31 de dezembro de 2021. Lei Complementar n.º 173/2020 (art. 8, parágrafo 1º). Medidas de compensação prevista no § 2º do art. 8º da LC n.º 173/2020. Não aplicação. Criação de cargo, emprego ou função pública, antes de 31 de dezembro de 2021, que não implique em aumento de despesa com pessoal e encargos sociais e atendidos os requisitos para geração de despesa estabelecidos na LRF (especialmente os artigos 15 ao 24). Possibilidade. Sem vedação legal.

1) O art. 8, inciso II, da Lei Complementar n.º 173/2020 estabelece a proibição, até 31 de dezembro de 2021, de criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa. O referencial a ser observado para controlar o aumento de despesas, tal como exigido pelo inciso II, do art. 8º, da LC 173/2020, é o montante da despesa com pessoal e encargos sociais, previsto na respectiva Lei Orçamentária Anual – LOA. **2)** O parágrafo 1º do art. 8º excepciona, para atendimento as medidas de combate à calamidade pública da pandemia da Covid-19, a contratação temporária, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, mesmo que implique aumento de despesa com pessoal, ainda que para isso seja necessário criar cargos, empregos ou funções públicas temporárias, desde que sua vigência e efeitos não ultrapassem até 31 de dezembro de 2021. **3)** As medidas de compensação (aumento de receita ou redução de despesa) previstas no § 2º do art. 8º, não se aplicam como fundamento para criação de cargo, emprego ou função. **4)** Desde que **não** implique em aumento de despesa com pessoal e encargos sociais e atendidos os

2. **Parecer da Secex – Consultas** – Documento digital n. 211776/2021.



requisitos para geração de despesa estabelecidos na LRF (especialmente os artigos 15 ao 24), o Estado e os Municípios de Mato Grosso podem criar cargos, empregos e funções públicas, antes de 31 de dezembro de 2021.

4. Vieram os autos para análise ministerial.
5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

6. A consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência.

7. Para tanto, é imprescindível ainda, que o legitimado a formule em observância aos requisitos previstos no art. 232 do RITCE/MT.

8. A consulta deve atender, **cumulativamente**, os requisitos previstos no **art. 232 do RITCE/MT**, *in verbis*:

Art. 232. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar 269/07, deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;

III - conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

9. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por **autoridade legítima**, haja vista ter sido subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal



de Várzea Grande, **Sr. Fábio José Tardin**, cuja legitimidade está prevista no art. 233, II, “b”, do RITCE/MT³. Portanto, incontroverso o preenchimento do pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

10. Ademais, extraem-se dos autos da consulta marginada a **existência de correlação entre a dúvida levantada e matéria de competência desse E. Tribunal de Contas**, preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

11. Os **questionamentos foram apresentados em tese e expostos de forma objetiva**, o que permite a apreciação da presente consulta à luz da legislação aplicável à espécie.

12. Importa frisar que se trata de procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese, de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria, *ex vi* do art. 50 da LOTCE/MT.

13. Feitas tais considerações preliminares e atendidos na íntegra os requisitos previstos nos arts. 232 e 233 do RITCE/MT, o **Ministério Público de Contas**, preambularmente, manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta proposta.

2.2. Da reunião dos processos para julgamento em conjunto - conexão

14. Diante da análise dos quesitos apresentados, foi possível verificar que, perante esta Corte de Contas, tramitam mais um processo de consulta com objeto semelhante ao da presente, em que se questiona, em síntese, sobre a possibilidade de provimento de cargos públicos vagos e da realização de readequação de cargos.

3. **RITCE/MT - Art. 233.** Estão legitimados a formular consulta: (...) **II.** No âmbito municipal: (...) **b)** O Presidente da Câmara Municipal;

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



15. Trata-se do **Processo n. 26.881-0/2020**, relativo à consulta formulada pelo **Sr. Irineu Marcos Parmeggiani**, Prefeito Municipal de Campos de Júlio, conforme segue:

Considerando o sobredito no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, os cargos efetivos e comissionados que estavam vagos na data da publicação da lei complementar podem ser objeto de reposição?

Ainda sobre o tema, existe a possibilidade de rearranjos que a Administração Pública possa realizar a transformação de um cargo em comissão/secretaria anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores?

Diante dos fatos elencados, a equipe técnica responsável pela transição da gestão do prefeito eleito vem empenhando esforços contínuos para sanar as estas dúvidas, de modo que solicito que Vossa Excelência conceda-nos orientação quanto aos questionamentos quanto a possibilidade de reposição de cargos efetivos e comissionados que estavam vagos na data de publicação da lei complementar pode ser objeto de reposição, conforme sobredito no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar 173/2020? E a possibilidade de rearranjos que a Administração Pública possa realizar a transformação de um cargo em comissão/secretaria anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores?

Por fim, destaca-se que, mesmo com a nova composição dos cargos em comissão, haverá diminuição na despesa primária corrente com a folha de pagamento, tudo em razão das mudanças que serão adotadas a partir da posse do novo prefeito. (grifos no original)

16. O **Processo n. 26.881-0/2020** – protocolizado em 14/12/2020⁴, encontra-se sob a relatoria do **Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida**⁵, ao passo que o **Processo n. 24.333-7/2021** foi distribuído à relatoria do **Conselheiro Antônio Joaquim de Moraes**, em 11/02/2021⁶.

17. Embora, a princípio, os temas tratados nas consultas aparentem tratar-se de assuntos distintos – apenas na nomenclatura –, na medida em que um dos quesitos formulados na presente trate da possibilidade de realização de concurso público diante das restrições da LC n. 173/2020, este Ministério Público de Contas, ao analisar e pronunciar-se acerca do mérito do Processo n. 26.881-0/2020, já abordou o tema previsto no inciso V do art. 8º da LC n. 173/2020 – realização de concurso público –, por relacionar-se à vacância de

4. **Processo n. 26.881-0/2020 - Termo de Aceite** – Doc. digital n. 276312/2020.

5. Conforme Portaria n. 186/2021.

6. **Termo de Aceite** – Doc. digital n. 36236/2021.



cargos e a possibilidade de provimento desses cargos vagos. Veja-se o trecho do Parecer Ministerial n. 4.444/2021:

58. Observa-se que **a LC n. 173/2020, no inciso II do art. 8º, autorizou a criação de novos cargos que não implique em aumento de despesa, e nos incisos V e VI, respectivamente, permitiu a nomeação em cargo efetivo e vitalício e a realização de concurso público, nos dois casos, para reposição de vacâncias.** Assim, da interpretação dos dispositivos, é possível se extrair que **o legislador não criou óbice para o provimento de cargos já existentes e disponíveis na estrutura organizacional da entidade.**

18. E a proposta de ementa do MP de Contas:

Resolução de Consulta ___/2021. Lei Complementar Federal (LC) 173, de 28/05/2020. Programada Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). Pessoal. Artigo 8º, inciso IV. Preenchimento de cargos efetivos e vitalícios que, apesar de criados, nunca tenham sido providos. Possibilidade. Artigo 8º, inciso II. Readequações na estrutura de cargos que não acarrete aumento de despesa. Possibilidade. Referencial a ser observado no controle do aumento de despesa pelos Municípios.

1) O inciso IV do artigo 8º, da LC 173/2020, permite, de modo excepcional, a admissão de pessoal, durante o período de exceção que vai até 31/12/2021, para: a) dar provimento aos cargos efetivos e vitalícios vagos, independentemente de já terem sido preenchidos anteriormente (primeiro provimento), em respeito à autonomia político-administrativa dos Entes Federados assegurada pela Constituição Federal; e b) repor cargos efetivos e vitalícios em decorrência de vacâncias legais ocorridas a qualquer tempo, já que a norma não estabelece limite temporal de surgimento das vagas. Em ambas as situações, o gestor competente deve apresentar estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade da medida a ser implementada e comprove a observância dos pressupostos constitucionais e legais, relacionados à decisão a ser tomada.

2) O inciso II do artigo 8º, da LC 173/2020, permite, durante o período de exceção que vai até 31/12/2021, a realização de readequações nas estruturas de cargos das organizações públicas (extinção, criação e transformação), considerada essencial ao acompanhamento da dinâmica da Administração Pública, desde que de a medida não implique aumento de despesa.

3) O referencial a ser observado, pelos Municípios, para controlar do aumento de despesas, tal como exigido nos incisos II e IV do art. 8º da LC n. 173/2020, é o montante das despesas de pessoal e encargos sociais autorizadas na LOA.



19. Nesse contexto, o que se pôde verificar dos quesitos apresentados nas consultas, é que esses processos possuem **objetos semelhantes**, na medida em que abordam, de modo geral, sobre a temática dos cargos vagos perante as restrições da Lei Complementar n. 173/2020, pela possibilidade de realização de concurso público e do provimento desses cargos.

20. Sobre o assunto, veja-se o que dispõe o art. 129, §§ 6º e 7º, do RITCE/MT:

Art. 129. [...]

§ 6º Reputam-se **conexos 2 (dois) ou mais processos quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.**

§ 7º Dá-se a **continência entre 2 (dois) ou mais processos quando houver identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange as demais.** (Inclusão do artigo 129 seus incisos, parágrafos e alíneas dadas pela Resolução Normativa nº 03/2021). (grifou-se)

21. A **continência e a conexão**, nos termos do art. 54 do CPC⁷, são causas de modificação da competência relativa.

22. O jurista Fredie Didier Júnior⁸ ensina que a **conexão** é uma relação de semelhança entre as demandas e pressupõe demandas distintas que mantêm entre si um nível de vínculo. Trata-se de fato jurídico processual que produz o efeito jurídico de determinar a modificação da competência relativa, assim um único juízo será competente para processar e julgar todas as causas conexas.

23. Assim, em respeito ao princípio da eficiência e a fim de evitar a prolação de decisões contraditórias, **a reunião dos processos para julgamento em conjunto é medida que se compreende necessária**, consoante estabelece o art. 55 do CPC, com aplicação do art. 144 do RITCE/MT⁹, veja-se:

7. **CPC/2015 - Art. 54.** A competência relativa poderá modificar-se pela conexão ou pela continência, observado o disposto nesta Seção.

8. DIDIER JR. Fredie. *Curso de Direito processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

9. **RITCE/MT - Art. 144.** Aplicam-se subsidiariamente aos processos de competência do Tribunal de Contas as normas do Código de Processo Civil Brasileiro.



Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

[...]

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles. (grifou-se)

24. Note que o parágrafo 3º do art. 155 do CPC/2015 determina a reunião dos processos para julgamento em conjunto, caso estes possam gerar risco de decisões conflitantes ou contraditórias, ainda que não haja identidade de pedido ou causa de pedir.

25. Nos casos de conexão e continência, o inciso III do art. 129 do RITCE/MT determina que a **relatoria será definida por dependência**, veja-se:

Art. 129. Salvo os casos expressos de competência privativa do Presidente, as demais atribuições relativas ao controle externo terão a **relatoria definida**:

[...]

III. por dependência em decorrência de prevenção, conexão ou continência; e,

[...]

§ 4º Considera-se preventa a relatoria que teve sua competência firmada em primeiro lugar no processo originário. (grifou-se)

26. Conforme se verifica do Termo de Aceite¹⁰ (doc. digital n. 276312/2020 – Processo n. 26.881-0/2020), a Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Campos de Júlio foi protocolizada em **14/12/2020**¹¹ em momento **anterior** à presente consulta – protocolizada em **11/02/2021**¹², **tornando preventa a relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida**¹³.

10. **Processo n. 26.881-0/2020 - Termo de Aceite** – Doc. digital n. 276312/2020.

11. Portaria n. 015/2020.

12. **Termo de Aceite** – Doc. digital n. 36236/2021.

13. Conforme Portaria n. 186/2021, que revogou a Portaria n. 015/2020.



27. Assim, por ter sua competência firmada em primeiro lugar no processo originário (Processo n. 26.881-0/2020, protocolizado em 14/12/2020), compreende-se que a relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida é a preventa para a análise dos processos de consulta conexos.

28. Desse modo, o **Ministério Público de Contas** opina pela reunião dos processos de consulta n. 26.881-0/2020 e n. 24.333-7/2021 para julgamento conjunto, em razão da identidade de objeto e a fim de evitar decisões contraditórias, entendendo que os autos deverão ser encaminhados à **relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida**, a qual é a **preventa¹⁴ para a análise das consultas formuladas**, tendo em vista a sua competência ter sido firmada em primeiro lugar no processo originário (Processo n. 26.881-0/2020, protocolizado em 14/12/2020).

2.3. Mérito

2.3.1. Das considerações acerca da Lei Complementar Federal n. 173/2020

29. A **Lei Complementar Federal n. 173, de 27 de maio de 2020** instituiu, nos termos do art. 65 da LC 101/2000 – LRF, o **Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)**.

30. A nova lei pode ser compreendida em três partes, a primeira parte – art. 1º ao 6º, cuida do auxílio financeiro a ser concedido pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado ao combate à pandemia e das providências para as dívidas entre uns e outros e, bem assim, cria condições mais flexíveis para as operações de crédito.

31. A segunda parte traz alterações na LRF – art. 7º, e por fim, a terceira parte – arts. 8º e 10 -, que trata, de um modo geral, do aumento de despesas e da matéria de pessoal, sendo que no art. 8º estão arroladas práticas a serem cumpridas pelos

14. **RITCE/MT – Art. 129.** [...] **§ 5º** A prevenção, se não for reconhecida de ofício, poderá ser arguida por Conselheiro, por Auditor Substituto de Conselheiro, pelo Ministério Público de Contas ou pelas partes, até o início da sessão de julgamento.



ordenadores de despesa, **no período que conta da publicação da lei ao dia 31 de dezembro de 2021.**

32. A propósito, nos termos do seu art. 11¹⁵, a **LC n. 173/2020 entrou em vigor na data de sua publicação - 28/5/2020.**

33. Importa mencionar ainda que, a LC n. 173/2020, por trazer normas de exceção, editadas exclusivamente para o enfrentamento da crise gerada pelo Coronavírus, deve ser **interpretada restritivamente**, tornando-se inviável a utilização de exegese ampliativa ou analógica dos seus dispositivos.

34. Sobre a possibilidade de decretação de calamidade pública, atente-se os termos do art. 65 da LRF:

Art. 65. Na ocorrência de **calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:**

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

15. **LC n. 173/2020 - Art. 11.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) (grifou-se)

35. No **Estado de Mato Grosso**, a ALMT editou a Resolução n. 6.729, de 27/05/2020, reconhecendo o estado de calamidade pública no âmbito da Administração Pública Estadual. Em 16/06/2020, o Chefe do Poder Executivo Estadual publicou o **Decreto n. 523/2020, prorrogando os efeitos do Decreto n. 424/2020 até o dia 30/09/2020.**

36. Quanto aos **Municípios**, esta Corte de Contas, recentemente, firmou o entendimento, no **item 1 da Resolução de Consulta n. 11/2021**, no sentido da aplicação das restrições do art. 8º da LC n. 173/2020 a partir da sua publicação, dispensando a decretação do estado de calamidade pública, tendo em vista o seu reconhecimento pela União em todo território nacional, na forma do Decreto Legislativo n. 06/2020. Veja-se:



Resolução de Consulta n. 11/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA. CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 173, DE 28/05/2020 (LC 173/2020). PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ARTIGO 8º (PROIBIÇÕES). APLICABILIDADE AOS MUNICÍPIOS. REVOGAÇÃO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. ART. 8º, INCISO IX. SUSPENSÃO DA CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO PARA CONCESSÃO DE FÉRIAS. IMPOSSIBILIDADE.

1) As proibições previstas no artigo 8º da LC 173/2020 são aplicáveis a partir da data de sua publicação, sendo desnecessária a decretação do estado de calamidade pública pelos municípios, tendo em vista seu reconhecimento pela União em todo o território nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 06/2020, de 20 de março de 2020 (art. 65, §§ 1º e 2º, da LC 101/2000).
[...]

37. Outrossim, o conteúdo da LC n. 173/2020 vem sendo alvo de muitos debates, não só no âmbito doutrinário, jurídico e acadêmico, como também no Poder Judiciário e no próprio TCE/MT.

38. Sobre a constitucionalidade do art. 8º da LC n. 173/2020 é importante frisar que o tema teve repercussão geral reconhecida no julgamento do RE 1311742 RG, em 15/04/2021: **“É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”**.

39. As ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525 - protocoladas em face da Lei Complementar n. 173/2020 e seus dispositivos -, do mesmo modo, foram julgadas improcedentes, firmando-se o entendendo pela constitucionalidade formal e material da norma:

AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.



PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. **2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.** 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. **6. 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, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.** 7. 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. 8. 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. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021) (grifou-se)

40. Do cenário exposto, nota-se que a Lei Complementar n. 173/2020 possui grande relevância a nível nacional, causando grande impacto nas unidades da federação, razão pela qual sua análise merece profundidade e robustez.

2.3.2. Da possibilidade de criação de cargo, emprego ou função públicos que não implique aumento de despesa e da adoção de referencial para o controle do aumento de despesas, no contexto da LC n. 173/2020 – resposta ao quesito 1: proposta de ementa do Processo n. 1.240-8/2021

41. Considerando o contexto de pandemia e o inevitável impacto na situação financeira dos entes, o **art. 8º da LC n. 173/2020** trouxe vedações a União, Estados,



Distrito Federal e Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, nos seguintes termos:

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;

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.

§ 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).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis nºs-13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei Complementar nº 180, de 2021) (grifou-se)

42. Assim, da leitura *caput* do art. 8º da LC n. 173/2020 se extrai que **as proibições previstas nos seus incisos possuem vigência no período compreendido entre o dia 28 de maio de 2020 - data da vigência da LC n. 173/2020 - até 31 de dezembro de 2021**, devendo ser aplicadas **à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.**

43. Adentrando-se ao mérito da consulta, compreende-se que o direito aqui questionado relaciona-se com a restrição prevista no **inciso II do art. 8º da LC n. 173/2020**, que revela a proibição da criação de cargo, emprego ou função públicos que implique aumento de despesa, situações essas que relacionam-se aos **servidores públicos e a despesa com pessoal.**



44. Conforme leciona a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶, as expressões **“cargo, emprego e função”** são empregadas pela Constituição Federal para designar realidades diversas, mas que existem paralelamente na Administração:

Para bem compreender o sentido dessas expressões, é preciso partir da ideia de que na Administração Pública todas as competências são definidas na lei e distribuídas em três níveis diversos: **pessoas jurídicas** (União, Estados e Municípios), **órgãos** (Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e **servidores públicos**; estes ocupam **cargos** ou **empregos** ou exercem **função**.

[...]

Com efeito, as várias competências previstas na Constituição para a União, Estados e Municípios são distribuídas entre seus respectivos órgãos, cada qual dispondo de determinado número de **cargos** criados por lei, que lhes confere denominação própria, define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneração.

Durante muito tempo, essa unidade de atribuições correspondia ao **cargo** e era atribuída ao **funcionário** público sob regime estatutário.

Quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores sob regime da legislação trabalhista, a expressão emprego público passou a ser utilizada, paralelamente a cargo público, também para designar uma unidade de atribuições, distinguindo-se uma da outra pelo tipo de vínculo que liga o servidor ao Estado; o ocupante de emprego público tem vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante de cargo público tem vínculo estatutário, regido pelo estatuto dos Funcionários Públicos [...]

Portanto, perante a Constituição atual, quando se fala em **função**, tem-se que ter em vista dois tipos de situações:

1. a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, X, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público, porque às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento; [...]
2. as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; [...]

45. É de simples compreensão, da leitura do *caput* combinado com o inciso II do art. 8º da LC n. 173/2020 que **até 31/12/2021 está proibida a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa**, ou melhor, **nos casos em que não implicar em aumento de despesa, a criação de cargo, emprego ou função é permitida pela LC n. 173/2020**.

16. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. ed. 32. Rio de Janeiro, 2019, p. 690.



46. A LC n. 173/2020 trouxe diversas restrições direcionadas aos gestores públicos antevendo que os entes, nessa situação excepcional, de calamidade pública, teriam suas finanças severamente comprometidas, tendo em vista os vultosos gastos em saúde e assistência social gerados pela pandemia da Covid-19. E, entre essas medidas restritivas impostas, mostra-se adequado e racional a estabilização das **despesas com pessoal**.

47. Sabe-se que como uma das despesas mais impactantes nas contas públicas, a despesa com pessoal é recorrentemente objeto de fiscalização, tendo em vista tratar-se de **despesa obrigatória de caráter continuado** que onera sobremaneira, e de forma duradoura, os entes públicos.

48. Atentando-se ao mandamento previsto no inciso II do art. 8º, acerca da possibilidade de criação de cargos, empregos ou funções, desde que não implique em aumento de despesa, é importante definir, nesta oportunidade, o referencial a ser adotado para o “aumento de despesa”.

49. Sobre o tema, destaca-se que recentemente foi aprovada a Resolução de Consulta TCE/MT n. 05/2021, no sentido da não aplicação, aos Municípios, do item 1 da Resolução de Consulta TCE/MT n. 05/2020, veja-se as resoluções citadas:

Resolução de Consulta TCE/MT n. 05/2021

O dispositivo 1 (um) constante da Resolução de Consulta TCE-MT nº 05/2020 apresenta conteúdo normativo aplicado especificamente ao ente federado Estado de Mato Grosso e não alcança os municípios matogrossenses, independentemente de terem instituído, ou não, Regimes de Recuperação Fiscal.

Resolução de Consulta TCE/MT n. 05/2020

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 173, DE 28/05/2020 (LC 173/2020). PROGRAMADA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ARTIGO 8º, INCISOS IV E IX (PROIBIÇÕES). REFERENCIAL A SER OBSERVADO NO CONTROLE DO AUMENTO DE DESPESA. MONTANTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES AUTORIZADO NA LOA. ART. 8º, INCISO IX. VEDAÇÃO PARA



CONVERSÃO DE LICENÇA PRÊMIO EM PECÚNIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.

1) O referencial a ser observado para controlar o aumento de despesas, tal como exigido pelos incisos IV e IX do artigo 8º da LC 173/2020, é o montante da despesa primária corrente, previsto na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), estando vedada a abertura de crédito adicional, suplementar e/ou especial, que o amplie (art. 51, §§ 1º e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, c/c artigo 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal).

50. Em verdade, os fundamentos que ampararam a definição do referencial disposto no item 1 da Resolução de Consulta n. 05/2020 buscaram elucidar questões exclusivas da gestão estadual. Isso porque o referencial legislativo estadual utilizado – Lei Estadual n. 10.986/2019 e a Emenda Constitucional Estadual n. 81/2017 - não serviu apenas como referencial de direito comparado, mas sustentou toda a argumentação e fundamentações técnicas para a confecção da Ementa-resposta, em especial quanto ao seu cabeçalho e item 1.

51. Destarte, diante da limitação ao alcance da norma, a qual foi dirigida especificamente ao ente federado Estado de Mato Grosso e não aos Municípios, independentemente de terem instituído ou não, o Regime de Recuperação Fiscal, é necessário definir um critério de mensuração do aumento de despesa a ser aplicado também aos Municípios, uma vez que as restrições impostas pelo art. 8º da LC n. 173/2020 são dirigidas a todos os entes da Federação.

52. Nada obstante ter se adotado como referencial para controle do aumento de despesas da gestão estadual, na interpretação dos art. 51, §§ 1º e 3º, do ADCT/CE c/c art. 169, § 1º, II, da CF e da Lei Estadual n. 10.986/2019, o montante da despesa primária corrente previsto na respectiva LOA, para as gestões municipais, no contexto da LC n. 173/2020, entende-se que o mais prudente é a adoção, como referencial, o **montante das despesas de pessoal e encargos sociais autorizados na LOA.**

53. Por oportuno, a Nota Técnica n. 20/2020 - Regras Fiscais na vigência de Calamidade Pública (Covid-19). Adequação orçamentária e financeira de proposições em face da EC n. 106/2020 e da LC n. 173/2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização



Financeira da Câmara dos Deputados¹⁷, explicitou o propósito e a preocupação da LC n. 173/2020 na limitação dos gastos com pessoal:

[...]

A LC nº 173/2020 estabeleceu várias disposições atinentes a gastos com pessoal. Os arts. 7º e 8º, respectivamente, promovem mudanças: a) de forma definitiva no texto da LRF, alterando-se os arts. 21 (despesas com pessoal no final de mandato) e 65 (calamidade pública); **b) de forma provisória, prevendo uma série de proibições e limitações à expansão dos gastos com pessoal até 31/12/2021.** [...]

Observe-se que, em condições normais, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, ficam acionadas as vedações do art. 22 da LRF, e, se a despesa total ultrapassar os limites máximos deve-se adotar as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. Ocorre que essas disposições ficam afastadas durante a calamidade pública (art. 65, I, LRF).

Diante disso, **a LC nº 173/20 insere proibições específicas, válidas até 31/12/2021, para despesas com pessoal (aumentos, criação de cargos, benefícios, concursos, reajustes, progressões, etc.),** com algumas exceções adstritas ao período de calamidade pública.

As vedações previstas no art. 8º destinam-se aos responsáveis pelos atos relacionados às ações aí contempladas. Por analogia ao disposto no art. 21 da LRF (alterado pelo art. 3º da LC nº 173/2020), a responsabilização alcança os atos de aprovação, edição e sanção, seja a cargo do Chefe do Poder Executivo, Presidente e demais membros da Mesa ou de órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados. Esclarece ainda o novo § 2º do art. 21 que "serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória."

As proibições do art. 8º da LC nº 173/2020 são semelhantes àquelas previstas no art. 109 do ADCT (aplicáveis no caso de descumprimento de limite individualizado), e refletem preocupação de, ao mesmo tempo, limitar no tempo as despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia e de não ampliar as despesas obrigatórias (especialmente pessoal) até 31/12/2021.

[...]

3) As regras fiscais extraordinárias devem ser interpretadas de forma harmônica com as existentes (regime ordinário). As normas transitórias desobrigam algumas exigências de ordem fiscal durante o período de calamidade pública. Mas também estabelecem proibições e vedações autônomas (8º da LC 173/2020).

17. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramementriaefinanciaredeproposies_versao10jun2020.pdf



4) A EC nº 106/2020 aplica-se precipuamente à União, mas suas determinações servem de diretriz e princípio (arts. 25 CF e 11 ADCT) aos demais entes da federação. A LC nº 173/2020 é de observância obrigatória por todos os entes da federação.
[...] (grifou-se)

54. O art. 169 da Constituição Federal¹⁸ disciplina que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Esses limites foram discriminados no art. 19 da LRF, e o art. 20 dispôs acerca dos percentuais que não podem

18. CF/88 - Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, **a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título**, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (grifou-se)

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



ser excedidos quando da repartição daqueles marcos globais¹⁹. Entretanto, o art. 8º da LC n. 173/2020 não faz menção ou referência aos índices dispostos nos artigos 19 e 20 da LRF.

55. Entretanto, o critério aqui adotado para mensuração do controle do aumento de despesa - valor absoluto do montante da despesa de pessoal e encargos sociais autorizados na LOA – não pode ser confundido com o controle da despesa total com pessoal - DPT, parâmetro estabelecido nos arts. 19 e 20 da LRF, que apura quadrimestralmente, em termos percentuais, o montante dos gastos de pessoal em relação

19. **LRF - Art. 19.** Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I** - União: 50% (cinquenta por cento);
- II** - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III** - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I** - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II** - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III** - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV** - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V** - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;
- VI** - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

- a)** da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b)** da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c)** de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

- I** - na esfera federal:
 - a)** 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
 - b)** 6% (seis por cento) para o Judiciário;
 - c)** 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)
 - d)** 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- II** - na esfera estadual:

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



à Receita Corrente Líquida - RCL, ou seja, um controle dinâmico da DTP em termos de percentual da RCL.

56. Esse critério adota um valor estático da despesa, que permite ser medido objetivamente para fins de controle das medidas restritivas de aumento de despesa impostas pela LC n. 173/2020.

57. A título de conhecimento, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, seguindo o entendimento firmado em outro prejulgado – Prejulgado n. 1252, que trata do tema “aumento de despesa”, e admite o aumento de despesa quando houver proporcional compensação do dispêndio, em relação ao aumento da despesa com pessoal, por meio do aumento da receita corrente líquida ou através da diminuição de outras despesas de pessoal, posicionou-se da seguinte maneira:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; (Vide ADIN 6533)

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; (Vide ADIN 6533)

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; (Vide ADIN 6533)

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; (Vide ADIN 6533)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. (Vide ADIN 6533)

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)



2.2 Para fins da correta aplicação do critério de mensuração do aumento de despesa, a que se refere o inciso IV do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, o provimento de cargos somente poderá ocorrer **se as despesas decorrentes dessas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou à diminuição da despesa com pessoal apurada na forma da Lei Complementar n. 101/2000, de modo que não seja ultrapassado o percentual de comprometimento verificado no quadrimestre anterior ao início da vigência da Lei Complementar 173/2020.**

[TCE/SC. Acórdão n. 147/2021. Consulta. Processo n. @CON 21/00037743, julgado em 22/03/2021]

58. Convém destacar o conceito de despesa total com pessoal estabelecido pelo art. 18 da LRF:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como **despesa total com pessoal: 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, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.**

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da **despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção**, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (grifou-se)

59. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em recente julgado, posicionou-se no sentido do aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do art. 8º da LC n. 173/2020 referir-se ao aumento nominal da despesa com pessoal:



1) O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal.

2) As peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei.

[...]

[TCE/PR. Consulta. Acórdão n. 3255/2020 – Tribunal Pleno. Processo n. 639007/20, publicação em 13/11/2020] (grifou-se)

60. A **Lei Orçamentária Anual – LOA** pode ser definida como a lei que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no exercício. Assim, como instrumento legal que detalha as receitas (previsão de recursos) e fixa os gastos e despesas para o ano seguinte, a LOA é a peça de planejamento orçamentário ideal para ser utilizada como referencial, no inciso II do art. 8º da LC n. 173/2020.

61. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso Sul ao julgar, em agosto de 2020, a consulta formulada acerca do art. 8º da LC n. 173/2020, definiu que a Lei Orçamentária Anual deve servir como referência para apuração do aumento da despesa, veja-se:

PARECER-C – PAC00 - 3/2020

(...)

III - O inciso IV, do art. 8.º, da Lei Complementar n. 173/2020, proíbe a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, mas ressalva, entretanto, 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. A referida disposição não traz consigo qualquer menção a eventual marco temporal, pelo que se entende simplesmente pela ocorrência de vacância no cargo como condição permissiva à sua reposição. **A Lei Orçamentária Anual deve ser a referência para fins de apuração do aumento ou não da despesa consolidada, por se tratar de orçamento aprovado para o exercício financeiro, no qual são discriminadas as despesas com pessoal, seja servidores efetivos ou comissionados. É possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou. Desde que não acarrete aumento de despesa, a lei não impõe óbices à nomeação para a substituição de servidor**



afastado em razão de licença prevista em lei. (TCE/MS - PROCESSO TC/MS: TC/6978/2020 – CONSULTA – PROTOCOLO 2043501 - matéria relatada e discutida na Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno realizada de 3 a 6 de agosto de 2020)²⁰ (grifou-se)

62. Desse modo, **entende-se que o referencial a ser adotado para controle do aumento de despesas, tal como exigido no inciso II, do art. 8º, da LC n. 173/2020, é o montante das despesas de pessoal e encargos sociais autorizadas na LOA.**

63. Ainda sobre o tema da criação de cargos, é importante ressaltar que, em complemento, o **parágrafo 1º do art. 8º da LC n. 173/2020** estabeleceu **exceção** ao disposto no inciso II aqui debatido – e também aos incisos IV, VII e VIII do *caput* -, permitindo, então, **a criação de cargo, emprego ou função para atendimento das medidas de combate à calamidade pública, desde que a vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.** Veja-se:

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:

[...]

§ 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.

64. Ocorre que, no Estado de Mato Grosso, conforme enunciado alhures, o **estado de calamidade pública – reconhecido pela Resolução ALMT n. 6.728/2020 – teve vigência até o dia 30/09/2020**, nos termos do Decreto n. 523/2020²¹, que prorrogou os efeitos do Decreto n. 424/2020.

20. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/Jurisprudencia/viewers/pdfs/viewer.html?name=PAC00%20-%203-2020.pdf&file=%2FJurisprudencia%2Fdocument%3FdocumentType%3Dcmis%3Adocument%26objectId%3Dc92b69b7-61d2-4213-be74-3ba88765590d>

21. Disponível em:

<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/044142c35ac6a1460425858a004f7580?OpenDocument>



65. Destaca-se ainda que nos motivos do Decreto n. 658/2020²², de atualização das medidas excepcionais, explicita-se não prorrogação dos efeitos do Decreto n. 424/2020.

66. Já o Decreto Legislativo n. 06/2020, do Congresso Nacional, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, estabeleceu seus **efeitos até 31/12/2020**.

67. Essa, inclusive, é a posição que adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Ceará, enunciado na Nota Técnica - SECEX N. 01, de 05/03/2021²³:

14. Os entes públicos podem invocar, no exercício de 2021, o disposto no §1º do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que trata de medidas de combate à calamidade pública, para adotar as condutas previstas nos incisos II, IV, VII e VIII do caput do mesmo artigo?

Não, uma vez que, **desde 1º de janeiro de 2021, o Decreto Legislativo nº 06/2020, por meio do qual o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública em todo o território nacional, perdeu sua vigência, findando o elemento temporal exigido pelo §1º do art. 8º da LC nº 173/2020.**

Frisa-se que, até o fechamento da presente Nota Técnica, não houve prorrogação do estado de calamidade pública por parte do Congresso Nacional, o que teria o condão de viabilizar, caso fosse prorrogado, o uso das ressalvas previstas no §1º do art. 8º da LC nº 173/2020. (grifou-se)

68. Nesse sentido, diferente do que a Secex de Atos de Pessoal explicitou, entende-se que a exceção prevista no parágrafo 1º do art. 8º da LC n. 173/2020 **não pode mais ser aplicada, uma vez que as normativas que reconheciam o estado de calamidade não possuem mais vigência, sobretudo a do Estado de Mato Grosso, que teve vigência até o dia 30/09/2020.**

22. Disponível em:

<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaotribut.nsf/7c7b6a9347c50f55032569140065ebbf/3b0c3586b7873abe042585f40040f5cd?OpenDocument>

23. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/nota-tecnica-SECEX-01-2021.pdf>



69. **Quanto às administrações municipais que decretaram o estado de calamidade, entende-se que devem observar a sua vigência conforme período definido em suas normativas.**

70. Sobre o tema, não é demais repisar que esta Corte de Contas, no item 1 da Resolução de Consulta n. 11/2021, definiu que as restrições do art. 8º da LC n. 173/2020 devem ser aplicadas a partir da sua publicação, ainda que os Municípios não tenham decretado o estado de calamidade, tendo em vista o seu reconhecimento pela União em todo território nacional, na forma do Decreto Legislativo n. 06/2020.

71. Em relação ao questionamento sobre o **incremento na receita pública como medida de compensação ao aumento de despesa**, o referencial a ser observado, para fins de cumprimento do inciso II do art. 8º da LC n. 173/2020, adota um valor estático de despesa, que não pode ser confundido com o controle da despesa total com pessoal – parâmetro estabelecido nos arts. 19 e 20 da LRF -, que apura quadrimestralmente, em termos percentuais, o montante dos gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – controle dinâmico.

72. Sendo assim, **em regra, a criação de cargo, emprego ou função implicará em aumento de despesa, ainda que exista de incremento de receita pública em compensação a esse aumento.**

73. Por outro lado, há casos em que a criação de cargo, emprego ou função ou alteração da estrutura de carreira que não implicam em aumento de despesa de pessoal e encargos sociais autorizados pela LOA, e para essas hipóteses, não há vedação explícita na LC n. 173/2020.

74. Sobre o tema - “reposição de cargos efetivos e comissionados que estavam vagos na data de publicação da LC n. 173/2020”, a Procuradoria-geral do Distrito



Federal, no Parecer Referencial SEI-GDF n. 08/2020 – PGDF/PGCONS²⁴, posicionou-se da seguinte forma:

[...]

Ainda acerca do tema, **não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.**

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação), na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior hígidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88).

[...]

Portanto, **tendo em vista que hipotética proibição de transformações e realocações que não impliquem aumento de despesa – não expressa no texto legal – não contribui para a finalidade da norma e, ao revés, mitiga normas e valores constitucionais centrais à configuração que a CF/88 conferiu à República Federativa do Brasil, imperioso se afigura afastá-la do sentido e alcance da norma em tela.** (grifou-se)

75. Destarte, a criação de cargos públicos e seu provimento requer a realização de estudo técnico preliminar, para: atestar a real necessidade da medida (princípio da eficiência); aferir o impacto orçamentário e financeiro que as admissões poderão provocar na folha de pagamento; garantir o cumprimento dos pressupostos legais; entre outras providências necessárias a justificar a tomada de decisão pela Administração Pública.

24. Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26da7cae234349b781a1a846c8aca417/%20pgdf_parecer_referencial_000008_2020.html



76. Devendo ser observado, como em qualquer situação de geração de despesa, os arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a qual estabelece em seu art. 17 que os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado deverão demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e serem instruídos com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, I e II, da LRF).

77. Além do respeito aos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF e das restrições impostas pelos arts. 21 a 24 da LRF.

78. Conforme bem pontuado pela Secex, embora essa despesa se caracterize como despesa obrigatória de caráter continuado, a medida excepcional de compensação do parágrafo 2º do art. 8º da LC n. 173/2020 não pode ser aplicada ao caso dos autos.

79. Assim, **atendidos os requisitos para geração de despesa de pessoal estabelecidos na LRF, o Estado e os Municípios de Mato Grosso podem criar cargos, empregos e funções, antes de 31 de dezembro de 2021, desde que não implique em aumento do montante da despesa com pessoal e encargos sociais autorizados nas respectivas LOAs.**

80. Nesse sentido, o **Ministério Público de Contas** entende que o segundo quesito apresentado na presente consulta – possibilidade de criação de cargos efetivos não existentes no quadro pessoal – pode ser integralmente respondido conforme os fundamentos da proposta de ementa apresentada por este órgão ministerial, no Processo n. 1.240-8/2021:

Resolução de Consulta nº ____/2021. Pessoal. Lei Complementar nº 173/2020. Criação de cargo, emprego ou função pública. Aumento do montante de despesa com pessoal e encargos sociais autorizados na LOA. Proibição (art. 8, II). Exceções. Contratações temporárias para



atender as medidas de combate à pandemia da Covid-19. Não aplicação. Lei Complementar nº 173/2020 (art. 8, parágrafo 1º). Medidas de compensação prevista no § 2º do art. 8º da LC nº 173/2020. Não aplicação. Criação de cargo, emprego ou função pública, antes de 31 de dezembro de 2021, que não implique em aumento de despesa com pessoal e encargos sociais e atendidos os requisitos para geração de despesa estabelecidos na LRF (especialmente os artigos 15 ao 24). Possibilidade. Sem vedação legal.

1) O art. 8, inciso II, da Lei Complementar nº 173/2020 estabelece a proibição, até 31 de dezembro de 2021, de criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa. O referencial a ser observado para controlar o aumento de despesas, tal como exigido pelo inciso II, do art. 8º, da LC 173/2020, é o montante da despesa com pessoal e encargos sociais, previsto na respectiva Lei Orçamentária Anual – LOA.

2) Não é cabível a aplicação da exceção prevista no parágrafo 1º do art. 8º da LC n. 173/2020 – criação de cargos, empregos ou funções públicas temporárias para atendimento das medidas de combate à calamidade pública da Covid-19 -, uma vez que as normativas que reconheciam o estado de calamidade não possuem mais vigência, sobretudo a do Estado de Mato Grosso, que teve vigência até o dia 30/09/2020. Aos Municípios, deve ser observada a vigência de suas respectivas normativas.

3) As medidas de compensação (aumento de receita ou redução de despesa) previstas no § 2º do art. 8º, não se aplicam como fundamento para criação de cargo, emprego ou função.

4) Desde que não implique em aumento de despesa com pessoal e encargos sociais e atendidos os requisitos para geração de despesa estabelecidos na LRF (especialmente os artigos 15 ao 24), o Estado e os Municípios de Mato Grosso podem criar cargos, empregos e funções públicas, antes de 31 de dezembro de 2021.

2.3.3. Da possibilidade de reposição decorrente de vacância de cargos efetivos e vitalícios e da realização de concurso público para reposição de vacâncias – inteligência do art. 8º, incisos IV e V, da LC n. 173/2020 – respostas aos quesitos 1 e 3

81. Compreende-se que o direito aqui questionado relaciona-se com as restrições previstas nos **incisos IV e V do art. 8º da LC n. 173/2020**, que revelam a proibição da admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título e da realização de concurso público.



82. Entretanto, os dispositivos fazem ressalvas, e **permitem – no inciso IV** - **(i)** reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, **(ii)** reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, **(iii)** contratações temporárias do art. 37, IX, da CR, **(iv)** contratações temporárias para prestação de serviço militar, **(v)** contratações de alunos de órgãos de formação de militares, e - **no inciso V – (vi)** realização de concurso público para reposições de vacâncias previstas no inciso IV.

83. Assim, os dispositivos vedam a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, e a realização de concurso, entretanto, permitem a efetivação desses atos quando forem decorrentes de cargos vagos:

Art. 8º. [...]

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;**

84. Note que o legislador, no caso em específico, não estabeleceu limitação quanto ao aumento de despesa, assim como o fez nas reposições de cargos de chefia, direção e assessoramento e nas restrições impostas pelos incisos II e III – proibição da criação de cargos, empregos ou funções ou alteração da estrutura de carreira que implique em aumento de despesa –, assim compreende-se que **as reposições decorrentes de vacância de cargos efetivos ou vitalícios poderão ser realizadas, independentemente de resultar aumento de despesa.**

85. Convém registrar, para melhor entendimento do dispositivo, o conceito de **cargo efetivo e vitalício**, conforme ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁵:

86.

25. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. ed. 32. Rio de Janeiro, 2019, p. 767/768.



Provimento efetivo é o que se faz em cargos públicos, mediante nomeação por concurso público, assegurando ao servidor, após três anos de exercício, o direito de permanência no cargo, do qual só pode ser destituído por sentença judicial, por processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ou por procedimento de avaliação periódica de desempenho, também assegurado o direito à ampla defesa (conforme art. 41, § 1º, da Constituição, com redação da Emenda Constitucional n. 19).

Provimento vitalício é o que se faz em cargos públicos, mediante nomeação, assegurando ao funcionário do direito à permanência no cargo, do qual só pode ser destituído por sentença judicial transitada em julgado.

Somente é possível com relação a **cargos** que a Constituição Federal define como de provimento vitalício, uma vez que a vitaliciedade constitui exceção à regra geral da estabilidade, definida no artigo 41. A lei ordinária não pode ampliar os cargos dessa natureza.

Na Constituição de 1988, são vitalícios os cargos dos membros da Magistratura (art. 95, I), do Tribunal de Contas (art. 73, § 3º) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, a).

[...]

Enquanto o provimento efetivo se dá sempre por concurso público, o vitalício nem sempre depende dessa formalidade. Na magistratura de primeiro grau, essa exigência consta do artigo 93, I, da Constituição; nos Tribunais, o provimento se faz por promoção dos juízes de carreira ou por nomeação, sem concurso público, pelo Chefe do Poder Executivo (art. 84, XIV e XVI, da Constituição). Neste último caso, a vitaliciedade é adquirida independentemente de estágio probatório; este só existe para os juízes de carreira, nomeados por concurso, hipótese em que a perda do cargo, nesse período, exige deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado (art. 95, I). (grifos no original)

87. Além da delimitação feita para os cargos efetivos e vitalícios, a norma exigiu que **as reposições sejam realizadas apenas nos cargos efetivos e vitalícios que estejam vagos**. Atente-se aos ensinamentos dos doutrinadores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino²⁶ sobre o instituto da **vacância**:

A Lei 8.112/1990 denomina **vacância as hipóteses em que o servidor desocupa o seu cargo, tornando-o passível de ser preenchido por outra pessoa**. A vacância pode acarretar rompimento definitivo do vínculo jurídico entre o servidor e a administração, como ocorre nas hipóteses de exoneração, demissão e falecimento, ou pode simplesmente alterar esse vínculo ou fazer surgir um novo, como ocorre nas hipóteses de promoção, readaptação, aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável. (grifou-se)

88. Ainda sobre a vacância, é possível observar que o legislador não limitou a modalidade que autoriza a reposição do cargo, desse modo, compreende-se que **a norma**

26. ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2017. p. 446.



permite a reposição de pessoal em decorrência de quaisquer das hipóteses de vacância previstas na legislação. A título de conhecimento, cita-se as modalidades da Lei Federal n. 8.112/1990:

Art. 33. A vacância do cargo público decorrerá de:

I - exoneração;

II - demissão;

III - promoção;

~~**IV** - ascensão;~~ (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

~~**V** - transferência;~~ (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

VI - readaptação;

VII - aposentadoria;

VIII - posse em outro cargo inacumulável;

IX - falecimento.

89. Já em relação à expressão **“reposições de correntes de vacância”**, consoante bem explanado pela equipe técnica, para melhor compreensão do dispositivo é necessário que se realize uma interpretação sistemática, considerando também a finalidade da LC n. 173/2020. É que interpretação das restrições impostas pelo art. 8º deve preservar a autonomia político-administrativa dos entes federados.

90. Nesse sentido, a intenção do legislador, ao impor as restrições no art. 8º, não foi a de inviabilizar a gestão pública, e sim controlar a criação de novas despesas nessa situação excepcional, gerada pela pandemia da Covid-19.

91. Observa-se que a LC n. 173/2020, no inciso II do art. 8º, autorizou a criação de novos cargos que não implique em aumento de despesa, e nos incisos V e VI, respectivamente, permitiu a nomeação em cargo efetivo e vitalício e a realização de concurso público, nos dois casos, para reposição de vacâncias. Assim, da interpretação dos dispositivos, é possível se extrair que **o legislador não criou óbice para o provimento de cargos já existentes e disponíveis na estrutura organizacional da entidade.**



92. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais entendeu possível o provimento originário a cargo público no contexto da LC n. 173/2020, é o que se verifica do entendimento exposto na Consulta n. 1092248:

CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. PANDEMIA. CONCURSO PÚBLICO. ADMISSÃO E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PLANEJAMENTO. POSSIBILIDADE.

[...]

2. Os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021 poderão admitir ou contratar pessoal para: [...] **c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância; d) dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida;** [...]

3. Os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/20, da Lei Complementar nº 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97) e a Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias. [CONSULTA n. 1092248. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 18/11/2020. Disponibilizada no DOC do dia 27/11/2020.]

93. Outrossim, percebe-se que o inciso IV do art. 8º da LC n. 173/2020 não disciplinou sobre o momento em que deveria ocorrer a vacância – antes ou durante o período de restrição imposto pela lei –, o que permite concluir que sua incidência abrange as vacâncias anteriores à lei.

94. Isso porque, o legislador, quando pretendeu impor limitação temporal, ele expressamente o fez, a exemplo do art. 8º, inciso I, que proibiu “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”, e do inciso VI.



95. Sobre o tema - “cargos efetivos e comissionados que estavam vagos na data de publicação da LC n. 173/2020”, a Procuradoria-geral do Distrito Federal, no Parecer Referencial SEI-GDF n. 08/2020 – PGDF/PGCONS²⁷, posicionou-se da seguinte forma:

96.

O sobredito inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, ao mesmo tempo em que veda a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, autoriza as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento e as **reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios**, condicionando-se a reposição, no primeiro caso, à ausência de aumento de despesa.

O preceito legal, a nosso juízo, não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo se tornou vago, tampouco se vislumbram, nesse ou em outros preceitos da Lei, razões que apontem a necessidade de restrição, para além da literalidade do texto, do alcance do permissivo. E “Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”.

(grifou-se)

97.

98. A propósito, este também é o posicionamento do TCE/PR, TCE/MS e TCE/MG, veja-se:

CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. PANDEMIA. CONCURSO PÚBLICO. ADMISSÃO E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PLANEJAMENTO. POSSIBILIDADE.

[...]

2. Os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021 poderão admitir ou contratar pessoal para: [...] **c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância;**

[TCE/PR. CONSULTA n. 1092248. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 18/11/2020. Disponibilizada no DOC do dia 27/11/2020.] (grifou-se)

[...]

III - O inciso IV, do art. 8.º, da Lei Complementar n. 173/2020, proíbe a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, mas ressalva, entretanto, 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

27. Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26da7cae234349b781a1a846c8aca417/%20pgdf_parecer_referencial_00000_8_2020.html



Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares. **A referida disposição não traz consigo qualquer menção a eventual marco temporal, pelo que se entende simplesmente pela ocorrência de vacância no cargo como condição permissiva à sua reposição.** A Lei Orçamentária Anual deve ser a referência para fins de apuração do aumento ou não da despesa consolidada, por se tratar de orçamento aprovado para o exercício financeiro, no qual são discriminadas as despesas com pessoal, seja servidores efetivos ou comissionados. É possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou. Desde que não acarrete aumento de despesa, a lei não impõe óbices à nomeação para a substituição de servidor afastado em razão de licença prevista em lei.

[TCE/MS. Processo: TC/6978/2020. PARECER-C - PAC00 – 3/20201]

CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. PANDEMIA. CONCURSO PÚBLICO. ADMISSÃO E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PLANEJAMENTO. POSSIBILIDADE.

1. Os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021, poderão realizar concurso público para: a) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos que não impliquem aumento global de despesas com pessoal; **b) reposição dos cargos efetivos e empregos públicos, independentemente da data em que se deu a vacância, devendo o gestor motivar adequadamente o ato administrativo, demonstrando sua congruência com planejamento administrativo voltado à adoção da medida;** [TCE/MG. CONSULTA n. 1092248. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 18/11/2020. Disponibilizada no DOC do dia 27/11/2020.]

99. No mais, entende-se possível, no contexto da LC n. 173/2020, a transformação de cargos da estrutura organizacional da entidade, desde que não implique em aumento de despesa, uma vez que a própria lei não proíbe essa possibilidade.

100. A propósito, interpretando-se as disposições do inciso II do art. 8º da LC n. 173/2020, se permite-se criar cargo, emprego ou função, desde que não que implique em aumento de despesa, e a transformação é a extinção de cargos anteriores para criação de novos cargos, entendendo que a transformação encontra-se incluída no inciso II.



101. Importa citar os ensinamentos do administrativista Hely Lopes Meirelles²⁸ sobre a transformação de cargos ou funções:

[...] Pela transformação, extinguem-se os cargos anteriores e se criam os novos, que serão providos por concurso ou por simples enquadramento dos servidores já integrantes da Administração, mediante apostila de seus títulos de nomeação. [...] Também podem ser transformadas funções em cargos, observado o procedimento legal e a investidura originária ou derivada, na forma da lei.

102. Sobre o tema - “reposição de cargos efetivos e comissionados que estavam vagos na data de publicação da LC n. 173/2020”, a Procuradoria-geral do Distrito Federal, no Parecer Referencial SEI-GDF n. 08/2020 – PGDF/PGCONS²⁹, posicionou-se da seguinte forma:

[...]

Ainda acerca do tema, **não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.**

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação), na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior hígidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88).

[...]

Portanto, **tendo em vista que hipotética proibição de transformações e realocações que não impliquem aumento de despesa – não expressa no texto legal – não contribui para**

28. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 453.

29. Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26da7cae234349b781a1a846c8aca417/%20pgdf_parecer_referencial_000008_2020.html



a finalidade da norma e, ao revés, mitiga normas e valores constitucionais centrais à configuração que a CF/88 conferiu à República Federativa do Brasil, imperioso se afigure afastá-la do sentido e alcance da norma em tela. (grifou-se)

103. Feitas as considerações, é importante frisar, que a criação de cargos públicos e seu provimento requer a realização de estudo técnico preliminar, para: atestar a real necessidade da medida (princípio da eficiência); aferir o impacto orçamentário e financeiro que as admissões poderão provocar na folha de pagamento; garantir o cumprimento dos pressupostos legais; entre outras providências necessárias a justificar a tomada de decisão pela Administração Pública.

104. Devendo ser observado, como em qualquer situação de geração de despesa, os arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a qual estabelece em seu art. 17 que os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado deverão demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e serem instruídos com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, I e II, da LRF).

105. Além do respeito aos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF e das restrições impostas pelos arts. 21 a 24 da LRF.

106. Por entender que o tema tratado no quesito 1 apresentado na consulta possui identidade e está abrangido pela matéria tratada no Processo n. 26.881-0/2020, o **Ministério Público de Contas** entendeu por bem manifestar-se no sentido da reunião dos processos para julgamento conjunto, nesse caso, entende-se necessária a inclusão dos dois itens propostos pela Secex de Atos de Pessoal à redação da proposta de ementa do Processo n. 26.881-0/2020, nos seguintes termos:

Resolução de Consulta ___/2021. Lei Complementar Federal (LC) 173, de 28/05/2020. Programada Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). Pessoal. Artigo 8º, incisos IV e V. Preenchimento de cargos efetivos e vitalícios



que, apesar de criados, nunca tenham sido providos. Realização de concurso público para reposição de vacâncias. Possibilidade. Artigo 8º, inciso II. Readequações na estrutura de cargos que não acarrete aumento de despesa. Possibilidade.

1) O inciso IV do artigo 8º, da LC 173/2020, permite, de modo excepcional, a admissão de pessoal, durante o período de exceção que vai até 31/12/2021, para: a) dar provimento aos cargos efetivos e vitalícios vagos, independentemente de já terem sido preenchidos anteriormente (primeiro provimento), em respeito à autonomia político-administrativa dos Entes Federados assegurada pela Constituição Federal; e b) repor cargos efetivos e vitalícios em decorrência de vacâncias legais ocorridas a qualquer tempo, já que a norma não estabelece limite temporal de surgimento das vagas. Em ambas as situações, o gestor competente deve apresentar estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade da medida a ser implementada e comprove a observância dos pressupostos constitucionais e legais, relacionados à decisão a ser tomada.

2) O art. 8, inciso V, da Lei Complementar nº 173/2020 estabelece a proibição, até 31 de dezembro de 2021, de realização de concurso público, exceto para reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

3) Na hipótese de criação de cargo público efetivo (existente ou não no quadro de pessoal da entidade), durante a vigência da LC nº 173/2020, não será possível seu provimento e tampouco a realização de concurso público, uma vez que a realização do certame somente é permitida de maneira excepcional e para provimento de vacâncias (que condiciona a existência e ocupação prévia) de cargos efetivos ou vitalícios.

4) O inciso II do artigo 8º, da LC 173/2020, permite, durante o período de exceção que vai até 31/12/2021, a realização de readequações nas estruturas de cargos das organizações públicas (extinção, criação e transformação), considerada essencial ao acompanhamento da dinâmica da Administração Pública, desde que de a medida não implique aumento de despesa.

5) O referencial a ser observado, pelos Municípios, para controlar do aumento de despesas, tal como exigido nos incisos II e IV do art. 8º da LC n. 173/2020, é o montante das despesas de pessoal e encargos sociais autorizadas na LOA.

107. Caso o entendimento pela reunião dos Processos n. 26.881-0/2020 e n. 24.333-7/2021 não seja acatado, este **Parquet de Contas**, coaduna com a proposta de Resolução de Consulta apresentada pela Secex de Atos de Pessoal, cuja redação reproduz-se, *in verbis*:



Resolução de Consulta nº ____/2021. Pessoal. Lei Complementar nº 173/2020. Realização de concurso público. Proibição, exceto para reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios (art. 8, V).

1) O art. 8, inciso V, da Lei Complementar nº 173/2020 estabelece a proibição, até 31 de dezembro de 2021, de realização de concurso público, exceto para reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

2) Na hipótese de criação de cargo público efetivo (existente ou não no quadro de pessoal da entidade), durante a vigência da LC nº 173/2020, não será possível seu provimento e tampouco a realização de concurso público, uma vez que a realização do certame somente é permitida de maneira excepcional e para provimento de vacâncias (que condiciona a existência e ocupação prévia) de cargos efetivos ou vitalícios.

3. CONCLUSÃO

108. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** da presente Consulta, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade, conforme dicção do art. 232 do RITCE/MT;

b) pela **reunião dos processos de consulta n. 26.881-0/2020 e n. 24.333-7/2021 para julgamento conjunto**, em razão da identidade de objeto e a fim de evitar decisões contraditórias, entendendo que os autos deverão ser encaminhados à **relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida**, a qual é a **preventiva para a análise das consultas formuladas**, tendo em vista a sua competência ter sido firmada em primeiro lugar no processo originário (Processo n. 26.881-0/2020, protocolizado em 14/12/2020);

c) pela **aprovação** da seguinte ementa, no caso da reunião dos processos, com inclusão de dois itens – 2 e 3 - à redação da proposta de ementa do Processo n. 26.881-0/2020:



Resolução de Consulta ___/2021. Lei Complementar Federal (LC) 173, de 28/05/2020. Programada Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). Pessoal. Artigo 8º, incisos IV e V. Preenchimento de cargos efetivos e vitalícios que, apesar de criados, nunca tenham sido providos. Realização de concurso público para reposição de vacâncias. Possibilidade. Artigo 8º, inciso II. Readequações na estrutura de cargos que não acarrete aumento de despesa. Possibilidade.

1) O inciso IV do artigo 8º, da LC 173/2020, permite, de modo excepcional, a admissão de pessoal, durante o período de exceção que vai até 31/12/2021, para: a) dar provimento aos cargos efetivos e vitalícios vagos, independentemente de já terem sido preenchidos anteriormente (primeiro provimento), em respeito à autonomia político-administrativa dos Entes Federados assegurada pela Constituição Federal; e b) repor cargos efetivos e vitalícios em decorrência de vacâncias legais ocorridas a qualquer tempo, já que a norma não estabelece limite temporal de surgimento das vagas. Em ambas as situações, o gestor competente deve apresentar estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade da medida a ser implementada e comprove a observância dos pressupostos constitucionais e legais, relacionados à decisão a ser tomada.

2) O art. 8, inciso V, da Lei Complementar nº 173/2020 estabelece a proibição, até 31 de dezembro de 2021, de realização de concurso público, exceto para reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

3) Na hipótese de criação de cargo público efetivo (existente ou não no quadro de pessoal da entidade), durante a vigência da LC nº 173/2020, não será possível seu provimento e tampouco a realização de concurso público, uma vez que a realização do certame somente é permitida de maneira excepcional e para provimento de vacâncias (que condiciona a existência e ocupação prévia) de cargos efetivos ou vitalícios.

4) O inciso II do artigo 8º, da LC 173/2020, permite, durante o período de exceção que vai até 31/12/2021, a realização de readequações nas estruturas de cargos das organizações públicas (extinção, criação e transformação), considerada essencial ao acompanhamento da dinâmica da Administração Pública, desde que de a medida não implique aumento de despesa.

5) O referencial a ser observado, pelos Municípios, para controlar do aumento de despesas, tal como exigido nos incisos II e IV do art. 8º da LC n. 173/2020, é o montante das despesas de pessoal e encargos sociais autorizadas na LOA.

d) caso os processos não sejam reunidos, pela **aprovação** da seguinte

ementa:



Resolução de Consulta nº ____/2021. Pessoal. Lei Complementar nº 173/2020. Realização de concurso público. Proibição, exceto para reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios (art. 8, V).

1) O art. 8, inciso V, da Lei Complementar nº 173/2020 estabelece a proibição, até 31 de dezembro de 2021, de realização de concurso público, exceto para reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

2) Na hipótese de criação de cargo público efetivo (existente ou não no quadro de pessoal da entidade), durante a vigência da LC nº 173/2020, não será possível seu provimento e tampouco a realização de concurso público, uma vez que a realização do certame somente é permitida de maneira excepcional e para provimento de vacâncias (que condiciona a existência e ocupação prévia) de cargos efetivos ou vitalícios.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 18 de novembro de 2021.

(assinatura digital³⁰)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR

Procurador-geral de Contas

³⁰ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n. 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT n. 09/2012.