



PROCESSOS N.º:	26.881-0/2020 (Processo Principal) - 1.240-8/2021, 24.333-7/2021, 24.676-0/2021, 24.794-4/2021, 42.610-5/2021 e 51.355-5/2021
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DE JÚLIO -MT
ASSUNTO:	CONSULTA FORMAL
GESTOR	IRINEU MARCOS PARMEGGINI --Prefeito Municipal
RELATOR:	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

II – RAZÕES DO VOTO:

II.I – Da Admissibilidade:

11. Registra-se, de saída, que o instituto da consulta é um mecanismo por meio do qual o Tribunal de Contas responde questionamentos acerca de interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares correlatos a matérias de sua competência, objetivando, assim, proporcionar segurança jurídica aos jurisdicionados, notadamente nas situações em que há divergência na interpretação ou aplicação de ato normativo.

12. Neste contexto, destaco que tanto o artigo 48¹ da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quanto o Art. 222² da Resolução Normativa nº 16/2021, estabelecem que as consultas devem ser elaboradas em tese, por autoridade legítima e conter a apresentação objetiva dos questionamentos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência desta Corte de Contas.

13. *In casu*, observo que a presente consulta foi apresentada por autoridade legítima, tendo em vista ter sido subscrita pelo Sr. Irineu Marcos Parmeggini, Prefeito de Campos de Júlio, cuja legitimidade está prevista no art. 223³, II, “a”, do

¹ Art. 48 A consulta deverá ser formulada em tese e por autoridade legítima e conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas

² Art. 222. O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas que 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 à aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

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

³ Art. 223 Estão legitimados a formular consulta:





RITCE/MT, assim, resta demonstrado o preenchimento do pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

14. Ademais, no tocante aos Processos nºs 1240-8/2021⁴, 24.333-7/2021⁵, 24.676-0/2021⁶, 24.794-4/2021⁷, 42.610-5/2021⁸ e 51.355-5/2021⁹, que se encontram apensados a presente consulta para julgamento conjunto, face a prevenção, igualmente se denota que os referidos processos foram ajuizados pelos respectivos gestores municipais, fato que demonstra a devida legitimação dos consulentes.

15. Aliado a isso, extrai-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 (Art. 222, II e IV).

16. Por outro lado, evidencio que os questionamentos foram apresentados em tese, podendo-se depreender a existência de relevante interesse público do tema, permitindo que sejam apreciados nos termos da legislação aplicável a matéria.

17. Desta forma, em consonância com o *Parquet* de Contas, estando demonstrado o cumprimento dos requisitos previstos nos artigos 222 e 223 do RITCE/MT, conheço da presente consulta.

II.I – Do Mérito:

18. Inicialmente, convém esclarecer que, os Processos n.º 1.240-8/2021, 24.333-7/2021, 24.676-0/2021, 24.794-4/2021, 42.610-5/2021 e 51.355-5/2021, referem-se à consultas que versam exatamente sobre o mesmo tema em discussão nos autos, assim, buscando-se evitar a possibilidade de decisões conflitantes, bem como

I - (.....)

II - No âmbito municipal:

a) o Prefeito:

⁴ Doc. Digital nº 5037-2021

⁵ Doc. Digital nº 36237-2021

⁶ Doc. Digital nº 39714-2021

⁷ Doc. Digital nº 40731-2021

⁸ Doc. Digital nº 70207-2021

⁹ Doc. Digital nº 101447/2021





objetivando dar maior celeridade ao deslinde da questão, através da decisão subscrita pelo Conselheiro Presidente deste Tribunal de Contas¹⁰, determinou-se o apensamento dos autos para julgamento em conjunto, cujo pronunciamento corroboro integralmente.

19. Feito esse breve registro, passo à análise do caso concreto.

20. Consoante acima relatado, cuida-se de Consulta Formal promovida pelo Sr. Irineu Marcos Parmeggini, Prefeito de Campos de Júlio, buscando orientações quanto a possibilidade de reposição de cargos efetivos e comissionados vagos e da transformação de cargos em comissão, em outros com remuneração inferior, diante das vedações impostas pelo Art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

21. Em sua peça de ingresso, o consulente, em síntese, formulou os seguintes questionamentos:

“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”.

22. Neste passo, se faz importante rememorar que a Lei Complementar nº 173/2020, estabeleceu uma série de medidas de auxílio financeiro da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, que teve por finalidade em reforçar a capacidade dos entes periféricos de realizar ações para mitigar os efeitos causados pela Covid-19.

¹⁰ Doc. Digital nº 202875-2023





23. Oportuno ressaltar que para responder adequadamente à questão formulada pelo consulente, faz-se necessário interpretar as regras contidas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, de modo analítico, ou seja, devem ser previamente sistematizadas as diversas proibições e hipóteses de exceção previstas em seus comandos, conjugando-as por propósito finalístico, objetivando, assim, afastar as possíveis distorções que podem advir de uma interpretação isolada de qualquer um desses dispositivos.

24. Pois bem, conforme já dito, todos os questionamentos formulados pelo consulente, tem por finalidade elucidar o alcance das vedações contidas no art. 8º da referida lei complementar, que impôs aos entes federados a proibição de, até 31/12/2021, realizar diversos atos que impliquem aumento de despesa. Eis o teor do citado artigo:

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.” – Marquei





25. Veja-se, que, especificamente quanto à vedação estampada no inciso IV do referido diploma legal, expressamente proíbe a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, entretanto, consta a ressalva prevendo 05 (cinco) exceções, quais sejam: **(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; e **(v)** contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

26. Neste contexto, e corroborando com o entendimento assentado pelo *Parquet* de Contas, “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.**” Marquei.

27. Desta forma, ao que se percebe, a possibilidade de reposição de vacância deve ser entendida de forma mais ampla como a possibilidade de provimento de cargos e empregos públicos vagos no momento de publicação da lei, aplicando-se a vedação ao provimento dos cargos e empregos criados após essa publicação.

28. Sobre a acepção a ser dada à expressão “*reposições de vacância*”, especialmente no que se refere a abrangência e ao limite temporal do ato de vacância, cabe transcrever a manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo – SEGECEX:

“Sobre o termo “vacância”, a doutrinadora ODETE MEDAUAR ressalta que tal instituto compreende: “situação do cargo que está sem ocupante. Vários fatos levam a vacância, dentre os quais: o servidor pediu o desligamento (exoneração a pedido); o servidor foi desligado do cargo em comissão ou não iniciou o exercício (exoneração ex officio); o servidor foi punido com a perda do cargo (demissão); o servidor passou a exercer outro cargo ante limitações em sua capacidade física ou mental (readaptação); aposentadoria ou morte do servidor; acesso ou promoção”. DI PIETRO conceitua vacância como: “(...) ato administrativo pelo qual o servidor é destituído do cargo, emprego e função”.

Vacância nada mais é do que a terminologia técnica utilizada para indicar que determinado cargo público não está provido, isto é, está vago e sem titular.





Um ponto relevante a ser enfrentado no presente exame diz respeito ao significado da expressão “reposições decorrentes de vacância” contida no regramento sob exame.

Utilizando-se do método de interpretação puramente gramatical (ou literal), tem-se que o termo “reposição” significa: “Ação ou efeito de repor, pôr de novo. Ato de se recompor ou de restaurar uma condição anterior.”¹³. Associado a isso, destaca-se que as hipóteses de vacância usualmente previstas nas legislações pertinentes configuram situações que dependem de prévia ocupação do cargo, a exemplo do que ocorre na demissão, exoneração, aposentadoria, falecimento, entre outras hipóteses. Partindo dessas premissas, tem-se, a princípio, que a citada expressão pressupõe a reocupação de um cargo já ocupado anteriormente, conduzindo à conclusão de que, durante o período de exceção, não seria possível o provimento de cargos efetivos e vitalícios que, apesar de criados, nunca foram preenchidos.” – Marquei

29. Em outras palavras, entendeu-se que o legislador tenha visado, por um lado, restringir a criação de novos cargos e empregos públicos e, por outro, permitir o provimento daqueles já criados no momento de publicação da Lei Complementar nº 173/2020 – independentemente de já terem sido ocupados anteriormente ou não.

30. Neste diapasão, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, firmou o entendimento no sentido de que é plenamente possível o provimento originário a cargo público no contexto da LC n. 173/2020, colha-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; 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.]

31. Ressalta-se que, se a lei complementar permite a criação de cargo, emprego ou função que não gere aumento de despesas, nenhuma razão há para impedir que eles sejam objeto de concurso público (cargos e empregos efetivos) e, portanto, de





consequente provimento. De modo que, a exclusão da possibilidade de criação de cargos, empregos e funções, que não gerem acréscimo de despesa das hipóteses proibidas pelos incisos IV e V do art. 8º, preserva a finalidade do art. 8º de impedir o aumento de gastos, bem como evita o engessamento da Administração Pública.

32. Portanto, não se pode olvidar, que a interpretação das restrições impostas pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, deve preservar a autonomia de gestão dos Entes Federados e a conveniência administrativa dela decorrente; características estas consideradas fundamentais para a prestação de serviços públicos com agilidade e eficiência, de acordo com a realidade local e com o planejamento interno de cada organização.

33. De toda sorte, há que se destacar que, conforme ponderado no relatório da Unidade Técnica, bem como na manifestação do *Parquet* de Contas, os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/2020, bem como aqueles descritos na Lei Complementar nº 101/2000.

34. Por tais razões, verifico que as propostas de ementa apresentadas pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – SNJur, aprovadas pela Comissão Permanente de Normas - CPNJur, se mostraram absolutamente adequadas e pertinentes, razão pela qual, em consonância com o *Parquet* de Contas, acolho integralmente ambas as proposições nos termos que em foram redigidas.

35. Em conclusão, registro que a matéria objeto da consulta formulada, cuida-se de tema de relevantíssimo interesse público, tendo em vista que a falta de sistematização adequada da Lei Complementar nº 173/2020, pode produzir interpretações disfuncionais, caso não haja adequada integração teleológica entre suas normas, preservando a finalidade do disposto no art. 8º de impedir o aumento de gastos, bem como evitar o engessamento da Administração Pública.

III – DISPOSITIVO





36. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 222 e 223 do RITCE/MT e em consonância com o Parecer n.º 3.856/2023, subscrito pelo Procurador Geral de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, **CONHEÇO** da presente Consulta Formal ajuizada pelo Sr. Irineu Marcos Parmeggini, Prefeito de Campos de Júlio-MT, e, no mérito **VOTO** pela **aprovação** das propostas de ementas apresentadas pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – SNJur, aprovadas pela Comissão Permanente de Normas – CPNJur, nos seguintes termos:

Resolução de Consulta _/2021. Pessoal. Lei Complementar Federal (LC) 173/2020 (art. 8º, incisos II, IV e V). Admissão de pessoal. Cargos efetivos, vitalícios e em comissão. Realização de concurso público. Reposição de vacâncias. Criação de cargo público efetivo. Readequações na estrutura de cargos.

1) O inciso IV, do artigo 8º, da LC 173/2020 permitiu, de modo excepcional, a admissão de pessoal, durante o período de exceção (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, vitalícios e em comissão, em decorrência de vacâncias legais ocorridas a qualquer tempo, já que a norma não estabeleceu limite temporal de surgimento das vagas, desde que não acarrete aumento de despesa pública.

2) Em ambas as situações do item 1, ao gestor competente caberia apresentar estudo técnico preliminar que demonstrasse a viabilidade da medida a ser implementada e comprovasse a observância dos pressupostos constitucionais e legais, relacionados à decisão a ser tomada.

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

4) 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 seria 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.

5) O inciso II do artigo 8º, da LC 173/2020, permitiu, durante o período de exceção (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 implicasse aumento de despesa.





6) O referencial a ser observado, pelos Municípios, para o controle 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.

7) As medidas de compensação (aumento de receita ou redução de despesa) previstas no § 2º, do art. 8º, da LC 173/2020 não se aplicam como fundamento para criação de cargo, emprego ou função.

Resolução de Consulta nº __/2021. Pessoal. Lei Complementar 173/2020. Concessão de piso salarial profissional e Incentivo à qualificação de servidores. Concessões derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Concessão de benefícios de aposentadoria. Pagamento de horas extras.

1) Não se aplica a proibição do art. 8º, I da LC 173/2020 aos pisos salariais profissionais, decorrentes de determinações legais anteriores à calamidade pública da Covid-19.

2) Os incisos I e VI do art. 8º da LC 173/2020 não vedaram a concessão de incentivo à qualificação de servidores, desde que derivada de determinação legal anterior à calamidade pública da Covid-19 ou de sentença judicial transitada em julgado.

3) A LC 173/2020 não proibiu a concessão de benefícios de aposentadoria, desde que atendidos os requisitos exigidos para obtenção do direito e previstos em legislação pertinente.

4) A LC 173/2020 não vedou o pagamento de horas extraordinárias a servidores públicos, desde que justificado e baseado em controle efetivo da jornada de trabalho, nos termos e condições da legislação local.

37. É como voto.

Cuiabá-MT, 18 de agosto de 2023.

(assinatura digital)¹¹

Conselheiro **SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA**
Relator

¹¹Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

