

NOMEAÇÃO DE SERVIDOR

CARGO VAGO – ASSESSORAMENTO – LEI COMPLEMENTAR 173/2020

PROCESSO N° : 252920/21
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
 INTERESSADO : JADIR SOARES
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2981/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Lei Complementar n° 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Nomeação para cargo de assessoramento criado anteriormente à vigência da Lei Complementar, que se encontra vago e que nunca foi ocupado. Impossibilidade. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: Não é possível, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n° 173/2020, a nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, Sr. Jadir Soares, acerca das vedações impostas pelo inciso IV do art. 8º da Lei Complementar Federal n° 173/2020¹⁴, em que se faz o seguinte questionamento:

É permitida a nomeação de servidor a um cargo de assessoramento, cuja criação no Plano de Cargos e Salários antecede a vigência da Lei Complementar Federal 173/2020, portanto, anterior à 28 de maio de 2020, e que se encontra vago, sem nunca ter sido preenchido?

À peça n° 4, foi anexado parecer jurídico da entidade consulente, tratando do tema.

A consulta foi recebida pelo Despacho n° 544/21 (peça n° 6), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do

¹⁴ Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar n° 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:

(...)

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;

art. 313 do Regimento Interno¹, a fim de verificar se existiam decisões com efeito normativo acerca do tema.

Por meio da Informação nº 44/21 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou a existência das seguintes decisões, proferidas em sede de consulta, com força normativa: Acórdão nº 293/21 – Tribunal Pleno, Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno e Acórdão nº 3255/20 – Tribunal Pleno.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno², a unidade informou, no Despacho nº 558/21 (peça nº 12), que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 2172/21 (peça nº 13), na qual entendeu que, em se tratando de cargo vago, mas nunca preenchido, não resta configurada a hipótese autorizativa prevista no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, pois além de não ser o caso de “reposição” – já que o cargo não era ocupado anteriormente –, o seu preenchimento implicaria aumento de despesa.

Assim, concluiu pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

Não. Tratando-se de cargo vago, sem nunca ter sido preenchido, não se encontra presente a exceção prevista no inciso IV do artigo 8º da lei nº 173/2020, haja vista não se tratar de caso de “reposição” conforme consta do texto legal, além do eventual preenchimento do cargo resultar em “aumento de despesa”, o que também não é permitido pelo comando normativo.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer nº 171/21 (peça nº 14), em que acompanhou o entendimento da unidade técnica, propondo como resposta à entidade consulente que:

(...) nos termos do artigo 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020, é condição para nomeação de servidor para cargos de assessoramento de que este já fora ocupado anteriormente e a nova nomeação caracterize a situação de “reposição” do cargo específico do órgão ou entidade, bem como a ausência de aumento da despesa.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente consulta, vez que formulada em tese, por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com

1 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).

2 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa de dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

Em termos gerais, a consulta versa sobre as vedações à criação e aumento de despesas com pessoal impostas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e alterou dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A dúvida do consulente diz respeito à possibilidade de nomeação de servidor para um cargo de assessoramento criado anteriormente à entrada em vigor da Lei Complementar Federal nº 173/2020 e que se encontra vago, sem nunca ter sido ocupado.

De início, vale ressaltar que o fato de o cargo ter sido criado anteriormente à vigência da Lei Complementar apenas direciona a análise da questão para o art. 8º, inciso IV, da referida lei, que trata da admissão de pessoal, e não para o inciso II do mesmo dispositivo, que se refere à criação de cargo, emprego ou função.

Estabelece o art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que:

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:

(...)

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;(sem grifos no original)

Depreende-se do referido dispositivo legal, bem como da resposta ofertada por este Tribunal de Contas à Consulta nº 513224/20 (Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno³), que, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal somente é

3 Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno:
 “ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta: I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São João do Triunfo, senhor Abimael do Valle, sobre a possibilidade de contratação de pessoal decorrente de concurso público homologado, em razão do que dispõe a Lei Complementar 173/2020 e, lembrando que as respostas ofertadas nesta consulta serão de abrangência integral no território paranaense ante o entendimento de que o contido no Decreto Legislativo nº 06/20 se estende aos Estados e Municípios conforme acima aduzido, ressalvado meu posicionamento pessoal sobre o tema, no mérito, responde-se à consulta nos seguintes termos:
 v. Poderá haver contratação de aprovados em concurso nos casos não previstos na Lei Complementar nº 173/2020?
 Segundo estabelece o art. 8º, da LC 173/2020, tal autoriza, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal nestes casos e somente neles: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) contratações de temporários para prestação de serviço militar, e; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
 (...)”

permitida nos seguintes casos: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; d) contratações de temporários para prestação de serviço militar e; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

Ocorre que a situação objeto da presente consulta, referente à nomeação para um cargo de assessoramento que nunca foi provido anteriormente, não se enquadra nas exceções acima indicadas, vez que, conforme bem apontado pelos pareceres instrutórios, não configura hipótese de “reposição”, termo que pressupõe a prévia ocupação do cargo.

Nessa esteira, interessante transcrever o seguinte trecho do Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020, da Procuradoria Geral do Distrito Federal, citado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 2172/21 (peça nº 13, fl. 5), que se refere à não caracterização da hipótese legal de “reposição” no caso de primeiro provimento de cargos públicos:

PARECER REFERENCIAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-CoV-2 (COVID-19). ARTIGOS 8º E 10. VEDAÇÕES À POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAL, RESTRIÇÕES AO REGIME JURÍDICO DE AGENTES PÚBLICOS E OUTRAS MEDIDAS VISANDO À DISCIPLINA FISCAL E CONTENÇÃO DE DESPESAS. EXCEÇÕES QUE SINALIZAM CONTEMPLAR O DESIDERATO DE NÃO ENGESSAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU COMPROMETER A CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. EXAME E ELUCIDAÇÃO DE PONTOS DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DÚVIDAS E CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS.

(...)

8. A Lei nº 173/2020 não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo de chefia, direção ou assessoramento, efetivo ou vitalício se tornou vago, sendo pertinente rememorar, porém, que o vocábulo “reposição” encerra a ideia de “repor” ou “pôr de novo”, de modo que a autorização legal não abrange o primeiro provimento de cargos públicos criados, mas nunca preenchidos. (...) (Processo nº 00020-00019916/2020-11, Procurador Hugo de Pontes Cezario, publicação em 30/06/2020)

Destaque-se, ademais, a percuente observação da Coordenadoria de Gestão Municipal de que o provimento de um cargo vago e que jamais foi ocupado também implicaria aumento de despesa – o que é expressamente vedado pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020 -, uma vez que “anteriormente o cargo não onerava os cofres públicos”.

Assim, tanto em razão da inexistência de hipótese de “reposição”, quanto por se tratar de ato administrativo que ensejaria aumento de despesa, entendo que a situação retratada na consulta não se enquadra nas hipóteses excepcionais de

admissão de pessoal permitidas pelo inciso IV do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Importante frisar, nesse contexto, que, conforme se depreende da decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou improcedentes diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525) propostas em face de dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020, o art. 8º da referida lei tem como finalidade impedir o aumento de gastos com pessoal, a fim de que os entes federativos possam direcionar seus esforços para o enfrentamento da crise decorrente da pandemia de COVID-19. Veja-se:

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.

(...)

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.

(...)

(STF, ADI 6442, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 15/03/2021, publicado em 23-03-2021).

(sem grifos no original)]

Pretende-se, apenas, com tal referência aos fundamentos da edição da norma, salientar que, até 31 de dezembro de 2021, a contratação ou admissão de pessoal somente poderá ser realizada nas hipóteses excepcionais previstas no art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, as quais, conforme visto, não abarcam a situação questionada pelo consulente.

Por fim, quanto às questões suscitadas no parecer jurídico local (peça nº 4) acerca do aumento de despesas, relativas à fundamentação do Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno, nota-se que se referem à hipótese de reposição de cargos comissionados. Considerando que, além de não terem sido objeto de indagação expressa pelo consulente, tais questionamentos extrapolam a própria situação ora questionada – a qual não caracteriza “reposição” –, eles deixarão de ser analisados nestes autos.

Conclui-se, portanto, pela impossibilidade, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, de nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa.

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Não é possível, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator,

Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - não é possível, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 3 de novembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 36.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência