



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado

Consultoria Jurídica

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e Secretaria de Estado de Administração Prisional

Interessado: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Administração Prisional e Secretaria de Estado de Segurança Pública

Parecer nº : 15.860

Data : 24 de março de 2017

Classificação temática: Orçamento. Lei de Responsabilidade Fiscal. Concurso Público. Nomeação. Contratação Temporária.

Ementa :

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONCURSO PÚBLICO. INVESTIDURA DE CANDIDATOS. RESCISÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS. NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE LAPSO TEMPORAL ENTRE UMA MEDIDA E OUTRA. PRAZO PARA ENTRADA EM EXERCÍCIO. CAPACITAÇÃO DOS NOVOS SERVIDORES. RATIFICAÇÃO DO PARECER Nº 15.747/2016 COM TEMPERAMENTOS.

Em razão do princípio da razoabilidade, não obstante o contexto de superação do limite de despesa com pessoal, há de se considerar a situação fática vivenciada pelas Unidades Prisionais, em momento de notória conturbação do Sistema Carcerário nacional, bem como pelos Centros Socioeducativos, que impede o desligamento prévio dos servidores contratados para investidura de candidatos aprovados em concurso público.

Tendo em vista que somente com o início do exercício o servidor passa a ter direito à remuneração, este deverá ser, em princípio, o marco para a rescisão dos contratos temporários.



RELATÓRIO

1. A Subsecretária de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG -, mediante OF.GAB.SUGESP nº 92/17, apresenta consulta a esta Advocacia-Geral do Estado acerca dos concursos públicos regidos pelos Editais SEPLAG/SEDS nº 08/2013 e nº 09/2013, destinados respectivamente ao provimento de cargos das carreiras de Agente de Segurança Penitenciário, da Secretaria de Estado de Administração Prisional - SEAP -, e de Agente de Segurança Socioeducativo, da Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP.

2. A consulente dividiu sua consulta em três tópicos, a saber:

1. *Consulta sobre a retomada das nomeações para o concurso público regido pelo Edital SEPLAG/SEDS nº 09/2013 – Agente de Segurança Socioeducativo, da Secretaria de Segurança Pública;*
2. *Consulta sobre a proposta da SESP apresentada por meio do Ofício GAB.SESP nº 103/2017; e*
3. *Consulta sobre o prazo de desligamento de contratos administrativos em substituição à nomeação de candidatos aprovados nos concursos públicos regidos pelos Editais SEPLAG/SEDS nº 08/2013 e 09/2013.*

4. A consulta veio acompanhada tão somente do Ofício GAB.SESP nº 103/2017, de sorte que esta subscritora apontou, em promoção dirigida ao Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, a necessidade de baixar o expediente em diligência com vistas a sua complementação, posto que a análise dos dois primeiros questionamentos depende do envio de decisões judiciais, cujo acesso não está disponível para consulta no *site* do TJMG. Na referida promoção sugeriu-se, ainda, o desmembramento do expediente para viabilizar o início dos estudos atinentes ao terceiro questionamento, o que foi prontamente deferido pela chefia.

5. Paralelamente, o Secretário de Estado Adjunto de Administração Prisional, o Procurador do Estado Robson Lucas da Silva, encaminhou ao Advogado-Geral do Estado, por e-mail, solicitação de manifestação jurídica alusiva ao terceiro questionamento apresentado pela SEPLAG, complementando suas informações.



6. Diante disso, em razão da identidade temática, far-se-á, conjuntamente, a análise dos dois expedientes.
7. Feito o breve relatório, passa-se a opinar.

PARECER

8. Principiando a análise, observa-se que ambas as consultas estão atreladas à possibilidade de concessão de lapso temporal entre a investidura de candidato aprovado em concurso e a extinção dos contratos temporários, tendo em vista entendimento desta Consultoria Jurídica expendido no Parecer nº 15.747, de 25 de agosto de 2016, da lavra da Procuradora do Estado Tatiana Mercêdo Moreira Branco.

9. No referido Parecer, que cuidou especificamente da nomeação dos candidatos aprovados nos concursos públicos regidos pelos Editais SEPLAG/SEDS nº 08/2013 e nº 09/2013 ante o atingimento, à época, do limite prudencial, assentou-se, no que interessa ao presente questionamento, o seguinte:

21. Nessa linha de raciocínio, o alcance do limite prudencial é situação que exige do gestor público providências no sentido de avaliar o quadro de pessoal existente e de considerar possíveis mudanças administrativas, a fim de fazer retornarem as despesas com pessoal a patamares mais seguros, sob o ponto de vista fiscal. O gestor público precisa considerar a regra geral segundo a qual as nomeações e admissões somente devem ser autorizadas e efetuadas em caráter excepcional, sempre vislumbrando a necessidade de viabilizar a realização das atividades administrativas relativas aos serviços essenciais a serem prestados à população, sem solução de continuidade. O norte para a verificação da legalidade dessas admissões e provimentos deve ser, para além de sua essencialidade, a comprovação de que não geram aumento de despesa.

22. Nesse cenário, ocorrendo o desligamento definitivo de servidor público, na área da saúde, educação ou segurança, por exoneração, demissão ou dispensa, e estando devidamente comprovada a indispensabilidade da reposição, mediante justificativa minuciosa e fundamentada do gestor público sobre a impossibilidade de reorganização administrativa utilizando-se apenas dos servidores que já compõem o quadro de pessoal, esta Consultoria Jurídica da AGE tem



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado

Consultoria Jurídica

defendido a possibilidade de nomeação de outro servidor público, desde que a conduta não implique aumento de gastos com pessoal, ainda que de forma indireta.

23. Atendidos os requisitos traçados no parágrafo anterior, é possível, em tese, o provimento de cargo público (admissão ou contratação de pessoal) cuja vaga tenha surgido por desligamento definitivo de servidor público nas áreas da saúde, educação e segurança, visando à mera reposição, sendo que esta pressupõe a atribuição, ao substituto, do mesmo posto, em regra, de seu antecessor (identidade de lugar na estrutura administrativa e identidade de atribuições/funções) e de estrutura de remuneração igual (ou menor) àquela de seu antecessor. Além disso, não pode ocorrer aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal. (...)

35. No presente caso, a Secretaria de Estado de Defesa Social pretende obter manifestação favorável à nomeação de candidatos aprovados nos concursos públicos regidos pelo Edital SEPLAG/SEDS Nº 08/2013 e Edital SEPLAG/SEDS nº 09/2013, respectivamente, para os cargos de Agente de Segurança Penitenciário e Agente de Segurança Socioeducativo, em substituição aos contratos temporários ativos. (...)

49. De qualquer forma, cabe à Secretaria de Estado de Defesa Social apresentar à Câmara de Orçamento e Finanças pleito de nomeação dos candidatos aprovados nos concursos públicos regidos pelos Editais SEPLAG/SEDS nº 08/2013 e nº 09/2013, em substituição aos contratos temporários celebrados com fulcro no inciso V do artigo 2º da Lei Estadual nº 18.185/2009, instruindo o expediente com os documentos necessários à demonstração, no caso concreto, do preenchimento de todos os requisitos apontados na Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 01/2015 e de parecer jurídico exarado pela Assessoria Jurídica da SEDS.

50. Na oportunidade, esta Consultoria Jurídica recomenda que, no expediente, o órgão postulante tenha o cuidado de adotar as seguintes providências: 1) relacionar, nominalmente, os servidores contratados por tempo determinado para as funções Agente de Segurança Penitenciário e Agente de Segurança Socioeducativo, em exercício em 30.09.2015, que serão substituídos por candidatos aprovados nos certames; 2) fazer o cálculo, individual e global, do impacto financeiro anual dos valores pagos aos contratados temporários que serão substituídos; 3) fazer o cálculo, individual e global, do impacto financeiro anual das remunerações a serem pagas aos futuros servidores efetivos (agentes de segurança penitenciário e agentes de segurança socioeducativo); 4) demonstrar que o teto das remunerações a serem pagas aos futuros servidores efetivos não ultrapassará o montante pago aos contratados temporários que serão substituídos; 5) afirmar e, mais, comprovar, documentalmente, a imprescindibilidade das nomeações; 6) **comprometer-se a coordenar o desligamento dos contratados temporários com a investidura dos servidores efetivos nos respectivos cargos, de modo que inexista pagamento concomitante**



de remuneração aos contratados temporários substituídos e aos servidores efetivos que vierem a substituí-los. Registre-se que não se pode inferir, desta recomendação, qualquer autorização para a prorrogação dos contratos temporários, a partir do momento em que os certames forem finalizados. [g.n.]

10. Observa-se do Parecer que, para além dos pressupostos inseridos na Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 01/2015, condicionou-se a investidura dos candidatos aprovados nos aludidos concursos públicos também ao desligamento concomitante do servidor contratado, com vistas a se evitar “duplicação da folha de pagamento”, considerando a impossibilidade de aumento de despesa com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Dessa forma, tendo em vista que a investidura se dá com a posse, esta representa, consoante o Parecer, o marco para desligamento dos servidores contratados.

11. Os consultentes, porém, explicitam que tal condicionante tem acarretado entraves à continuidade da prestação dos serviços, razão pela qual propugnam a concessão do prazo de 30 (trinta) dias após o exercício para se promover a transição segura, ou, no mínimo, que a rescisão dos contratos possa se dar com a entrada em exercício dos concursados. Nesse diapasão, aponta o Secretário de Estado Adjunto da SEAP:

Conforme consta da Nota Técnica SUSEP – 008/2017, o afastamento preliminar dos Agentes de Segurança Penitenciários contratados, neste momento de notória conturbação do Sistema Carcerário nacional e de crescentes movimentos de rebelião e motins alastrando-se nos Estados da Federação, com inúmeras mortes de presos de facções criminosas opostas, contribuirá para a fragilização ainda maior do cenário do Sistema Prisional de Minas Gerais, ante a temerária redução da força de trabalho deste importante serviço de segurança pública.

Desta forma, nos procedimentos de substituição dos Agentes de Segurança Penitenciários contratados pelos concursados, haverá que se respeitar, no mínimo, o momento de entrada em exercício dos novos Agentes concursados para, em seguida, procedermos à rescisão dos contratos dos Agentes não concursados, de modo a garantir a manutenção, em termos práticos, da quantidade da força de trabalho das Unidades Prisionais.

Ainda assim, subsiste a preocupante situação de os Agentes concursados não terem se submetido ao TCAF – Treinamento e Capacitação em Arma de Fogo previamente à entrada em exercício nos respectivos cargos, ou seja, o Estado colocará seu servidor em Unidades Prisionais, portando armas de fogo, sem o prévio treinamento e





capacitação. O contexto das restrições da LRF não está a permitir a desejada capacitação plena dos novos Agentes antes de os convocar para a entrada em exercício.

12. No mesmo sentido, aduz o Secretário de Estado de Segurança Pública (Ofício GAB. SESP nº 0103/2017):

(...) não se pode olvidar do severo déficit de servidores nas Unidades Socioeducativas sediadas na RISP 05, 07, 09 e 10, contempladas na distribuição de efetivos do primeiro grupamento do concurso público. Atualmente, os Centros Socioeducativos de Uberaba, Divinópolis, Uberlândia e Patos de Minas totalizam um déficit de 81 Agentes de Segurança Socioeducativa considerada, estritamente, sua capacidade de atendimento. Entretanto, todas elas operam com um percentual superior a 160% de superlotação, o que agrava seu déficit real de servidores e compromete gravemente a operacionalidade de seus trabalhos e rotinas de segurança.

Assim, esta SESP não pode se esquivar à ponderação do impacto que a medida da rescisão anterior de contratos certamente terá sobre a funcionalidade e segurança desses Centros Socioeducativos, à medida que servidores versados no contexto de fragilidade dessas instituições serão substituídos por agentes inexperientes, sem que haja, ainda, qualquer garantia de substituição imediata e tempestiva, consideradas todas as questões legais que podem significar considerável intervalo entre o ato de posse do candidato e seu efetivo exercício.(...)

Por fim, destacamos que o impacto da ordem aproximada de R\$320.000,00 (trezentos e vinte mil reais) que será, em médio prazo, diluído pelos 628 (seiscentos e vinte e oito) contratos não mais passíveis de prorrogação no ano de 2017, será mitigado pelos positivos impactos de uma substituição humanizada de servidores socioeducativos, medida que contou com grande apoio na Assembleia Legislativa Mineira.

13. A situação que se apresenta é peculiar, não podendo, a nosso ver, ser examinada no campo da abstratividade e da generalidade.

14. Nessa esteira, entende-se que as circunstâncias alertadas na consulta mostram-se excepcionais e de altíssima gravidade a atrair igualmente temperamentos no que diz respeito à necessária concomitância, declinada no Parecer nº 15.747/2016, da investidura do concursado com a rescisão do contrato temporário do servidor.

15. Cabe aqui anotar que, no próprio Parecer, sua subscritora consignou a *“inviabilidade de elaboração, por esta Consultoria Jurídica, de parecer específico para o caso concreto, com conclusão favorável ao pleito e sem ressalvas, tendo em vista que o expediente não foi devidamente instruído com*



informações (concretas e circunstanciadas) ou quaisquer documentos, necessários à análise pretendida". Continuou: "O que se mostra viável, nesse cenário, cinge-se a perquirir, em abstrato e em tese, qual seria o alcance da proibição imposta pelo artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação à pretensão de nomeação de candidatos aprovados nos concursos públicos regidos pelo Edital SEPLAG/SEDS nº 08/2013 e Edital SEPLAG/SEDS nº 09/2013, respectivamente, para os cargos de Agente de Segurança Penitenciário e Agente de Segurança Socioeducativo, em substituição aos contratos temporários ativos".

16. Portanto, quando lavrado o predito Parecer, as dificuldades ora apontadas na presente consulta não haviam sido suscitadas, o que fez com que se analisasse a possibilidade de nomeação dos candidatos aprovados nos concursos públicos regidos pelos Editais SEPLAG/SEDS nº 08/2013 e nº 09/2013 seguindo o entendimento geral até então consagrado em manifestações anteriores da AGE.

17. Ocorre que, de fato, a questão colocada não pode ser solucionada seguindo a regra geral. Condicionar a investidura de candidatos aprovados em concurso público ao prévio ou mesmo ao concomitante desligamento dos servidores contratados para exercerem as funções de Agente de Segurança Penitenciário e de Agente de Segurança Socioeducativo implica redução, ainda que temporária, da força de trabalho que atua nas Unidades Prisionais e nos Centros Socioeducativos, respectivamente, tendo em vista que o nomeado, após tomar posse, terá ainda o prazo de 30 (trinta) dias, desconsiderando a possibilidade de prorrogação, para entrar em exercício¹.

¹ Dispõe o Estatuto do Servidor Público Civil do Estado de Minas Gerais (Lei estadual nº 869, de 5 de julho de 1952):

Art. 66 - A posse deverá verificar-se no prazo de trinta dias, contados da data da publicação do decreto no órgão oficial.

§ 1º - Esse prazo poderá ser prorrogado, por outros trinta dias, mediante solicitação escrita e fundamentada do interessado e despacho da autoridade competente para dar posse.

§ 2º - Se a posse não se der dentro do prazo inicial e no da prorrogação, será tornada sem efeito, por decreto, a nomeação.

Art. 70 - O exercício do cargo ou da função terá início dentro do prazo de trinta dias, contados:

I - da data da publicação oficial do ato, nos casos de promoção, remoção, reintegração e designação para função gratificada;

II - da data da posse, nos demais casos.

§ 1º - Os prazos previstos neste artigo poderão ser prorrogados, por solicitação do interessado e a juízo da autoridade competente, desde que a prorrogação não exceda a trinta dias.

§ 2º - No caso de remoção e transferência, o prazo inicial para o funcionário em férias ou licenciado, exceto no caso de licença para tratar de interesses particulares, será contado da data em que voltar ao serviço.





18. Por se tratar de área sensível (segurança pública), a redução do quantitativo de servidores, mesmo que provisória, pode acarretar sérias consequências conforme apontado pelo Secretário de Estado Adjunto da SEAP e pelo Secretário de Estado da SESP, sobretudo diante da conturbação do Sistema Carcerário nacional e do crescente número de rebeliões e motins que se alastram pelos Estados da Federação, bem como do atual *déficit* de servidores e da superlotação de menores infratores nos Centros Socioeducativos². Passível, pois, de comprometer a segurança dos presos, dos menores adolescentes, dos servidores que atuam nas Unidades Prisionais e nos Centros Socioeducativos e, porque não dizer, da própria coletividade, haja vista que o enfraquecimento da força de trabalho facilita também fugas.

19. Nessa esteira, sabido que o servidor concursado somente passa a ser remunerado com o efetivo exercício. Logo, até o exercício não há que se falar em “duplicidade da folha de pagamento” ou em aumento de despesas, razão pela qual não se vislumbra óbice a permitir que a rescisão dos contratos se dê em concomitância com o exercício e não com a posse. Nos dizeres de Odete Medauar³ “o *início do exercício* é o começo do desempenho das atribuições do cargo, contando-se a partir daí os dias trabalhados para fins de remuneração e de tempo de serviço”.

20. Superado este ponto, nota-se que a SEPLAG questiona ainda se o desligamento dos contratados poderia se dar 30 (trinta) dias após a entrada em exercício do servidor concursado, com vistas a “*garantir a continuidade da prestação de serviços e a transição segura dentro das unidades*”. O cerne da questão está no fato de que a dilação proposta ocasionará, ainda que provisoriamente, aumento de despesas com pessoal.

21. Não se pode olvidar, porém, a preocupante circunstância narrada na consulta: de estarem os servidores concursados para a carreira de Agente de Segurança Penitenciário entrando em exercício sem o treinamento e capacitação devidos. Conforme ressaltado pelo Secretário de Estado Adjunto da SEAP, no

² Assinala-se a existência de decisão judicial proferida em sede de execução da Ação Civil Pública nº 1.0024.10.160908-/007 impedindo a rescisão dos contratos temporários para a substituição por candidatos concursados devido à superlotação nos Centros Socioeducativos (Centros de Internação Provisória Dom Bosco e São Benedito) e ao déficit de pessoal para prestar atendimento aos menores infratores.

³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 329.



contexto das restrições da LRF, os concursados estão sendo colocados nas Unidades Prisionais portando arma de fogo antes mesmo da realização do Treinamento e Capacitação em Arma de Fogo, situação que, indubitavelmente, põe em risco suas vidas e a de terceiros. Agindo assim, o Administrador como as demais autoridades envolvidas poderão vir a ser responsabilizados nas esferas cível, administrativa e criminal.

22. Sobre o ponto, insta assinalar que não foram prestadas maiores informações quanto ao tempo necessário a se promover o devido treinamento e capacitação dos novos servidores. Tampouco fora esclarecido se, mesmo com nomeações em lotes, evitando-se a dispensa de uma só vez dos servidores contratados lotados em determinada unidade, o problema persistiria, razão pela qual, sugere-se ao gestor que seja, primeiramente, tentada essa solução.

23. Contudo, se a adoção dessa medida não se mostrar suficiente a garantir a transição segura, especialmente nas Unidades Prisionais, a concomitância de pagamentos, por curto período, do servidor contratado, cujo vínculo será desfeito, com o pagamento do servidor concursado, que o sucederá, se apresentará como alternativa.

24. Não se pode olvidar que a própria norma que veda o provimento de cargo (art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF), em sua parte final, excepciona a reposição decorrente de falecimento ou aposentadoria de servidores nas áreas da educação, saúde e segurança. Vejamos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a **reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança**; [g.n]

25. Tanto na hipótese de aposentadoria quanto na de falecimento, eventual provimento do cargo vago irá implicar, necessariamente, um acréscimo



na folha de pagamento, haja vista que o dispêndio com os proventos e a pensão incidem também nos cálculos de despesas com pessoal (art. 18 da LRF³).

26. A disposição denota, portanto, clara preocupação do legislador em salvaguardar as áreas da educação, saúde e segurança, mesmo quando em conflito os princípios do equilíbrio fiscal e da efetivação dos citados direitos sociais.

27. Tratando-se de direitos fundamentais sociais, cuja efetivação pressupõe a realização de ações positivas que dependem diretamente da estruturação adequada do quadro de pessoal respectivo, o legislador, em que pese haver obstado a ampliação do quadro de pessoal, possibilitou que fossem repostas as vagas decorrentes de aposentadoria ou falecimento nas citadas três áreas, hipóteses nas quais, em regra, há incremento de despesa com pessoal conforme assinalado anteriormente.

28. Nessa toada, de se considerar a impossibilidade de a norma antever todas situações e dispor sobre elas, motivo pelo qual a função do intérprete ganha especial conotação.

29. Com efeito, malgrado existam vozes a defender que a previsão contida na parte final do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF encerra disposição de cunho taxativo, na Orientação-Técnica Jurídica AGE nº 01/2015, após aprofundado estudo sobre a matéria, firmou-se entendimento no sentido de ser possível reposições de servidores para além das hipóteses ali elencadas, abarcando outros tipos de vacância, estendendo ainda a possibilidade a áreas diversas da educação, saúde e segurança desde que para cargos em comissão de direção e chefia, mediante o atendimento de determinados pressupostos. Extrai-se da Orientação os excertos:

[I]mpõe-se buscar uma interpretação constitucionalmente adequada e que, ao mesmo tempo, respeite os limites sistemáticos e literais do preceito. **Uma interpretação demasiadamente restritiva das proibições impostas pelos incisos do parágrafo único do art. 22 da LRF poderia comprometer a governabilidade dos entes federados e, o que é mais grave, considerando especificamente o Poder**

³ 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.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado

Consultoria Jurídica

Executivo, inviabilizar a continuidade de suas diversas atribuições concretas voltadas ao atendimento das necessidades coletivas. As limitações da LRF incidentes sobre as despesas de pessoal devem ser lidas com os olhos voltados para a Constituição; especificamente no que tange ao Poder Executivo, com os olhos fixos nas inúmeras tarefas a este confiadas para a satisfação das necessidades da população (em essência, para a efetividade dos direitos fundamentais) e do interesse público.

Não parece supérfluo ainda ressaltar que a LRF, por ter natureza de Lei Complementar de abrangência nacional, estabelece um modelo único para todas as unidades da Federação, desconsiderando diferenças significativas entre estas unidades, o que igualmente reclama uma interpretação cautelosa de suas normas. Regras *one size fits all* (“um tamanho serve para todos”, no vernáculo) podem acabar por estabelecer parâmetros destoantes das realidades múltiplas das pessoas jurídicas da Federação.

(...)

Com efeito, a exemplo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte⁴, há quem defenda que seria ilegal a admissão de pessoal para o provimento de cargo vago por qualquer outro motivo que não a aposentadoria ou o falecimento e em outras áreas que não as de educação, saúde e segurança, mesmo que a admissão não implicasse aumento de despesa. Argumenta-se que toda exceção deve ser interpretada restritivamente e que a LRF não pretende que o ente estatal (Poder ou órgão) permaneça no limite prudencial de gastos com pessoal, impondo ao gestor reduzir as despesas com cargos em comissão e funções de confiança de modo a ficar abaixo deste limite, para, então, poder proceder às eventuais admissões pretendidas. Não parece ser esta a interpretação mais adequada e razoável da norma em termos sistemáticos, com respeito às posições divergentes. Isso porque **se, por um lado, não se pode negar que o art. 22 da LRF pretende evitar o aumento de gastos com pessoal, por outro, não se pode admitir que tal escopo implique desorganizar e desestruturar a ação administrativa.** A chamada “responsabilidade fiscal” visa justamente a uma melhor atividade administrativa e esta, por certo, não se atinge com uma cega submissão a interpretações literais da norma; **exige, diversamente, uma interpretação sistemática e teleológica,** que assegure a “responsabilidade fiscal” **sem comprometer o funcionamento da Administração Pública em prol das necessidades coletivas.** [g.n.]

30. Conforme assinalado na dita Orientação, as vedações trazidas pelo inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF devem ser interpretadas de modo racional e razoável.

⁴ Parecer nº 1.535/2011 e Parecer nº 1.831/2014.





31. As circunstâncias fáticas, sem sombra de dúvidas, clamam a aplicação do princípio da razoabilidade, sendo impensável sustentar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual foi idealizada com o fim de estabelecer uma gestão responsável dos recursos públicos e com vistas a impedir, justamente, a descontinuidade ou prejuízos à prestação dos serviços públicos, mormente os essenciais, seja invocada para obstar a correta substituição de servidores contratados por servidores públicos em havendo necessidade de um prazo razoável para que se promova a transição, sobremaneira considerando tratar-se de questão atinente à segurança pública.

32. O Administrador, diante da impossibilidade de conduta diversa, poderá postergar o desfazimento dos contratos temporários pelo exato período de tempo necessário à realização do curso de treinamento e capacitação com vistas a impedir o comprometimento da segurança e da prestação dos serviços nas Unidades Prisionais e nos Centros Socioeducativos, se for o caso.

33. Inquestionável que no contexto de crise fiscal, sobretudo no momento atual em que excedido pelo Poder Executivo estadual o limite efetivo de despesa com pessoal fixado pelo artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, há de se evitar medidas que venham, de alguma forma, acarretar o aumento de despesas. Todavia, diante da excepcionalidade da situação vivenciada nas Unidades Prisionais e nos Centros Socioeducativos, sendo adotada a medida do parágrafo anterior, recomendável ao gestor que promova economia correspondente ao dispêndio necessário a amparar o aumento de despesa acarretado pela dilação do prazo para desligamento dos contratados, mesmo que em área diversa ou em momento próximo.

34. Registre-se que não se está a infirmar o Parecer nº 15.747/2016, mesmo no que toca ao aspecto debatido, pois mantém-se a imprescindibilidade de substituição dos contratos temporários pelos servidores concursados, devendo ser indicados, no procedimento anterior à nomeação, os vínculos contratuais a serem rescindidos. O que ora se propugna é a **plausibilidade** em se conceder, **inexistindo outra alternativa**, tempo razoável para uma transição segura com o objetivo de não afetar a continuidade da prestação dos serviços essenciais de segurança desenvolvidos nas Unidades Prisionais e nos Centros Socioeducativos.

35. Nessa mesma perspectiva, conservam-se igualmente as recomendações preconizadas no mencionado Parecer, apenas aditando-as na parte



em destaque, no sentido de o órgão postulante adotar as seguintes providências: 1) relacionar, nominalmente, os servidores contratados por tempo determinado para as funções Agente de Segurança Penitenciário, em exercício em 30.09.2015, que serão substituídos por candidatos aprovados nos certames; 2) fazer o cálculo, individual e global, do impacto financeiro anual dos valores pagos aos contratados temporários que serão substituídos; 3) fazer o cálculo, individual e global, do impacto financeiro anual das remunerações a serem pagas aos futuros servidores efetivos (agentes de segurança penitenciário e agentes de segurança socioeducativo); 4) demonstrar que o teto das remunerações a serem pagas aos futuros servidores efetivos não ultrapassará o montante pago aos contratados temporários que serão substituídos; 5) **realizar um planejamento para a transição segura dos servidores contratados pelos servidores concursados, acompanhado do devido cronograma para desligamento, considerando o tempo estritamente necessário (o que deverá ser justificado), contendo memória de cálculo com as eventuais despesas adicionais geradas, ainda que temporárias, e a forma de compensá-las, mesmo que a posteriori**; 6) afirmar e, mais, comprovar, documentalmente, a imprescindibilidade das nomeações; 7) **comprometer-se a coordenar o desligamento dos contratados temporários em razão da entrada em exercício dos servidores efetivos nos respectivos cargos ou conforme cronograma prefixado, se for o caso.**

CONCLUSÃO

36. Ante todo o exposto, entende-se possível, mesmo diante da superação do limite de despesas com pessoal fixado no artigo 20 da LRF, que o desligamento dos servidores contratados se dê em concomitância com a entrada em exercício dos servidores aprovados nos concursos públicos regidos pelos Editais nº 08/2013 e nº 09/2013, tendo em vista que tal medida não importará em aumento de despesas.

37. A fim de viabilizar a substituição, deverá o Administrador adotar providências voltadas a garantir a transição segura de modo a não comprometer as atividades nas Unidades Prisionais e nos Centros Socioeducativos. O



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia Geral do Estado
Consultoria Jurídica

desligamento dos contratados em momento posterior à entrada em exercício dos servidores concursados poderá ocorrer somente diante da imprescindibilidade da medida, sendo devidamente comprovada a impossibilidade de conduta diversa e elaborado planejamento prévio conforme diretrizes mínimas estabelecidas na presente manifestação.

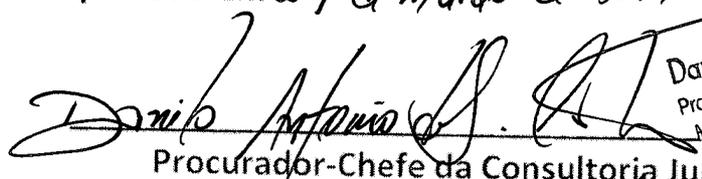
38. Ratifica-se os termos do Parecer nº 15.747/2016 no que com este não colidir.

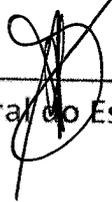
À consideração superior.

Belo Horizonte, 23 de março de 2017.


CAROLINA BORGES MONTEIRO
Procuradora do Estado
OAB-MG 104.259 / MASP 1.211.251-2

Aprovado em 24 de março de 2017.


Danilo Antonio de Souza Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica


Advogado-Geral do Estado

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO