



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Comitê de Orçamento e Finanças - COFIN

**Interessado:** Secretário-Geral - Presidente do COFIN

Poder Executivo Estadual

**Número:** 16.281

**Data:** 1º de dezembro de 2020

**Classificação Temática:** Direito Orçamentário e Financeiro. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com pessoal.

**Precedentes:** (entre outros) Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 01/2015;

Pareceres Jurídicos AGE nºs. 15.918 e 15.894, de 2017; Notas Jurídicas AGE nºs 5.377, de 11/12/2019, 5.538, de 08/07/2020 e 5.605, de 23 de setembro de 2020.

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL(LRF). LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL. ART. 169 DA CR/88. ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, E ART. 23 DA LEI COMPLEMENTAR (LC) 101/00. REPOSIÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA E ATRIBUIÇÕES DE GRATIFICAÇÕES TEMPORÁRIAS ESTRATÉGICAS, COM IMPACTO FINANCEIRO. CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. COMPENSAÇÃO COM A INDICAÇÃO DE VACÂNCIA DE CARGO EFETIVO. INVIABILIDADE JURÍDICA. PRECEDENTES DA CONSULTORIA JURÍDICA DA AGE. ÚLTIMOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. PODER EXECUTIVO ACIMA DO LIMITE MÁXIMO DE DESPESAS COM PESSOAL. RECONDUÇÃO AOS LIMITES PREVISTOS NA LRF. DECRETO ESTADUAL Nº 47.891, DE 20/03/2020. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA. EFEITOS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2020. APLICAÇÃO DO ART. 65, INCISO I, DA LRF. RESTRIÇÕES DOS ARTS. 22 E 23 DA LRF.

**Referências normativas:** Art. 169 da Constituição da República de 1988. Arts. 22, parágrafo único, 23 e 65, I, todos da Lei Complementar nº 101/2020 (LRF). Decreto Estadual nº 47.891, de 20/03/2020.

Pela inviabilidade jurídica de se admitir, como medida compensatória de impacto financeiro decorrente do provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, a comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo, conforme fundamentação deste parecer e manifestações jurídicas precedentes da Advocacia-Geral do Estado.

## I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada à Advocacia-Geral do Estado pelo Secretário-Geral do Estado de Minas Gerais, Presidente do Comitê de Orçamento e Finanças - COFIN, por meio do Ofício COFIN nº 1.112/2020, "acerca da possibilidade de nomeação em cargos comissionados/funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas com impacto financeiro mediante a compensação com vacância de cargo efetivo", de teor seguinte:

*Considerando a Orientação Jurídica AGE nº 01/2015, o Parecer Jurídico AGE nº 15.894, de 11/07/2017, o Parecer Jurídico AGE nº 15.918, de 31/10/2017, a Nota Jurídica AGE nº 5.377, de 11/12/2019, a Nota Jurídica AGE nº 5.538, de 08/07/2020, e tendo em vista a superação do limite com despesas de pessoal do Poder Executivo Estadual, conforme demonstrado no Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º Quadrimestre de 2020, publicado em 30 de maio de 2020, o Comitê de Orçamento e Finanças, em sua 26ª Reunião, realizada em 22 de outubro de 2020, deliberou por solicitar a análise e manifestação dessa Advocacia Geral quanto à possibilidade de se realizar nomeações em cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas que acarretem impacto financeiro, mediante a compensação do impacto com a indicação de vacância de cargo efetivo. Diante disso, solicitamos a análise sobre a viabilidade legal das seguintes questões:*

- 1. Considerando não haver distinção na legislação para tais efeitos, é possível admitir, como medida compensatória de impacto financeiro decorrente do provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, a comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo?*
- 2. Em caso afirmativo, qualquer situação de vacância (exoneração a pedido, aposentadoria, falecimento, demissão) de cargo efetivo poderá ser considerada na apresentação de medida compensatória?*
- 3. Em caso afirmativo, a vacância do cargo efetivo deverá ter ocorrido após 30 de maio de 2020, data da superação do limite com despesas de pessoal do Poder Executivo Estadual? Ou será admitida vacância com data anterior?*
- 4. Em caso afirmativo, a compensação pode ser feita com a indicação de vacância de órgão/entidade do Poder Executivo Estadual distinto daquele em que ocorrerá a nomeação?*
- 5. Ainda na hipótese de resposta afirmativa para o item 1, a medida compensatória decorrente de vacância de cargo efetivo poderá ser admitida para todos os órgãos e instituições?*

2. Eis o teor da consulta. Passa-se ao exame.

## **II - PARECER**

3. As respostas às indagações demandam análise e reavaliação jurídica de forma íntegra e coerente com todo o arcabouço de orientações jurídicas que vieram sendo expedidas pela Advocacia-Geral do Estado ao longo dos últimos cinco anos, como explicitado no corpo da Nota Jurídica AGE nº 5.538, de 08 de julho de 2020, quando se explicitaram respostas dadas a partir de algumas nuances, com diretivas pontuais, e sempre com respeito às diretrizes estabelecidas a partir da Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, seja em virtude da situação fiscal do Poder Executivo Estadual - entre ingresso no limite prudencial, estando no limite prudencial e com a superação do teto máximo de gastos com pessoal - ou devido a peculiaridades sazonais e temporárias, a exemplo das advindas da reforma administrativa, com a necessária dinâmica reorganizacional, o que não quer nem pode significar mudança de

entendimento ou conflitos entre posições jurídicas, justificadas que estão as interpretações feitas a partir de indagações específicas, ficando a cargo do gestor as decisões administrativas, conforme os dados técnicos e no âmbito de suas competências de gestão.

4. É que, para fazer funcionar a máquina administrativa, além do custeio geral, os dispêndios com pessoal serão sempre parte dos gastos, inclusive devido ao chamado crescimento vegetativo da folha de pagamento, além das movimentações e reorganizações dos quadros de pessoal, notadamente quanto ao provimento de cargos em comissão e às funções de confiança.

5. Entrementes, a LRF, editada no intuito de assegurar o controle na gestão fiscal, no ponto relativo aos gastos com pessoal, percebe-se, conforme fundamentação ampla no bojo do Acórdão no julgamento da ADI nº 2.238/DF, que, entre os anos de 2007 e 2017, ocorre uma situação de retomada de um quadro de descontrole quanto ao respeito aos limites de tais gastos, aliada à retração da receita numa relação inversamente proporcional. Diante desse quadro e em face das restrições fiscais, acabam por ser inviabilizadas ou dificultadas a reposição de pessoal, razão de ser das reiteradas indagações sobre a existência de eventuais possibilidades de ajustes, com respeito às restrições legais, o que exigiu e continua a reclamar contínua interpretação jurídica.

6. Nessa ordem de ideias tem-se como seguro afirmar que a LRF encerra caráter multidisciplinar e transversal, envolvendo elementos estruturantes de governança econômica estatal, conforme conceituados estudos doutrinários. (A respeito, conferir: ARAÚJO, Fabiano de Figueirêdo. "O conceito de operação de crédito na LRF é estritamente jurídico? Um estudo sobre o caráter multidisciplinar da LRF. In FIRMO Filho, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS Filho, Carlos Alberto de Moraes. *Responsabilidade na Gestão Fiscal: Estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Complementar nº 101/2000*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 233-250).

7. Em razão disso, apresenta-se a dificuldade de estabelecer compreensão - e para viabilizar a solução prática mesma de questões, como as apresentadas nesta consulta - acerca de determinados institutos, conceitos e previsões legais sob o aspecto estritamente jurídico, quando o tema não prescinde da ideia de planejamento orçamentário-financeiro, da consideração relativa a atos político-gerenciais, de governo e de gestão, como o são os atos e decisões de administração de pessoal.

8. Caminhando sob essa ótica, permitimo-nos aduzir, ante o estado de coisas vivenciado pelo Poder Executivo Estadual, com repercussões negativas sobre a política de pessoal, que nos parece muito recomendável e de forma premente o **planejamento**, ainda para o momento presente, em que favorece a circunstância de suspensão temporal de recondução aos patamares legais de despesas com pessoal, devido ao estado de calamidade pública. Também uma avaliação conforme a condição provisória e, de forma um pouco mais diferida, para quando cessar o estado de calamidade pública, ao lado das projeções para o futuro, de viabilização das ações administrativas cotidianas e imprescindíveis à realização de políticas públicas, que depende de "pessoas-servidores" preenchendo cargos para tanto. Além disso, de forma indispensável, **estudos técnicos**, refletindo o passado recente e projeções para o futuro, sustentando-se nas premissas jurídicas recém estabelecidas nas manifestações jurídicas expressamente indicadas no preâmbulo deste parecer, entre outras.

9. Perceba-se que, na oportunidade em que exarada a Nota nº 5.538 (julho de 2020), a solicitação era de avaliação jurídica da viabilidade de "reposição de cargos em comissão, funções ou gratificações com atribuição de direção e chefia da estrutura formal dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com impacto financeiro, direto ou indireto, decorrente da mudança na opção remuneratória, nos termos do art. 27 da Lei Delegada nº 174, de 26 de janeiro de 2007; mudança na modalidade de nomeação (de recrutamento efetivo para recrutamento amplo); ou ainda em razão de vantagens adquiridas por tempo de serviço." Lá, foram expostas as orientações da AGE a serem adotadas como diretrizes para exame concreto das movimentações.

10. Da mesma forma, importante ressaltar o assentado por ocasião da emissão da

*Com efeito, a orientação jurídica segura da Advocacia-Geral do Estado se mantém e, sim, buscando alternativas para assegurar o funcionamento eficiente da atividade administrativa, mas sem descuidar do efetivo respeito às regras de responsabilidade fiscal quanto às despesas de pessoal. É uma questão tormentosa mesmo. Contudo, à AGE cumpre interpretar o disposto em lei à luz da Constituição e nos limites do ordenamento jurídico.*

*Destarte, com o devido respeito, sem desconsiderar a importância do Programa Transforma Minas, entende-se por manter a incidência, à espécie, das mesmas orientações jurídicas fixadas nas manifestações precedentes da Consultoria Jurídica da AGE, que, conforme adremente exposto, a partir de 30 de setembro de 2015, quando superado o limite prudencial, pelo Poder Executivo, referente às despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida, a Advocacia-Geral do Estado veio se manifestando a propósito da questão, ora com orientações jurídicas gerais, ora para casos específicos, realizando esforço interpretativo para assegurar a juridicidade da atividade administrativa na seara da responsabilidade fiscal, de um lado, e, de outro, viabilizar a eficiência da atividade administrativa. E as respostas a consultas referentes à matéria, no decurso desses últimos cinco anos, ancoraram-se, sempre, como não poderia deixar de ser, nas normas extraídas do art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição da República de 1988, e da LRF, notadamente o art. 22, parágrafo único, e o art. 23.*

11. Com efeito, sob o aspecto jurídico, parece-nos, com a devida vênia, que as orientações e diretrizes até então estabelecidas pela Advocacia-Geral do Estado são muito abrangentes quanto a dúvidas sobre o respeito às restrições impostas pelo art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar 101/00, decorrentes do fato de o Poder Executivo Estadual ter ultrapassado os limites fixados no art. 19, II, e 20, II, "c", da mesma LRF.

12. Contudo, a consulta posta está a exigir uma nova orientação geral, e em tese, dadas as indagações genéricas e com ampliação da análise acerca de gratificações temporárias estratégicas, que podem ser atribuídas a funções de assessoramento, situação não incluída na recente análise, como indicado acima, nem mesmo havendo sido indagado, até então, sobre a compensação com cargos vagos, o que não tem sido permitido no histórico de manifestações jurídicas da AGE.

13. A situação fiscal do Poder Executivo Estadual continua sendo de permanência acima do limite máximo de gastos com pessoal, em processo de imperativo dever de recondução aos patamares fiscais legais, conforme o disposto no art. 169 da Constituição da República de 1988 e no art. 23 da LRF, com a ressalva do fato jurídico de declaração de estado de calamidade pública em virtude da pandemia do coronavírus pelo Decreto Estadual nº 47.891, de 20/03/2020, preenchendo o pressuposto da suspensão da contagem dos prazos estabelecidos no art. 23, conforme disposto no art. 65 da mesma LRF.

14. A par de manifestações anteriores sob o esforço interpretativo que se vem fazendo a propósito da aplicação da LRF, tem-se que estamos diante de um problema estrutural, ou seja, *"uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)."*(DIDIER Jr., Fredie; BRAGA, Paula Sarna; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de Processo Civil: Teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 15. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2020, p. 789).

15. Adentra-se nessa relação de correspondência da situação sob análise com um problema estrutural, e tratando-o como tal, em razão do debate desse tema no âmbito do Processo Civil e que guarda estreita relação com a solução na via administrativa: questões a exigirem a consideração quanto às consequências práticas da decisão, inclusive alternativas, exigindo-se a devida cautela para que as condições para a regularização ocorram de modo proporcional e equânime, prevendo-se eventual regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais, como se extrai dos arts. 20, 21 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que estabelecem elementos estruturantes da interpretação de todo o direito público.

16. Isso porque o processo estrutural, de acordo com estudos de abalizados especialistas, é aquele capaz de gerar uma decisão estrutural, que tem conteúdo complexo, apresentando uma meta, um objetivo, “aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim *reestrutura* o que estava desorganizado.”(DIDIER, Obra citada, p. 794).

17. Quer-se com essa breve imersão tentar colocar que não há como negar esse estado de coisas no âmbito do Poder Executivo Estadual, cujas respostas diretas às indagações feitas na presente consulta podem vir a ocasionar outras situações controversas quanto às restrições de natureza fiscal. Contudo, a partir de atos de planejamento, sustentados em manifestações de natureza técnica, de gestão e definição de metas, de forma transparente, talvez seja possível dispor de ações que tornem mais efetivas as tentativas de solucionar a questão de despesas com pessoal, ainda que de forma transitória.

18. É cediço que há divergências na interpretação das restrições estabelecidas na LRF quanto aos gastos com pessoal. Não obstante, nos termos do art. 22 da LRF, deve ser feita a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 ao final de cada quadrimestre e, verificando-se que a despesa total com pessoal excede a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, ficam vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso, entre outras ações, (IV), o 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.**

19. Vejamos que não há sequer ressalva legal para o provimento de cargos em comissão ou designação para funções de confiança, mas apenas reposição, que significa tornar a pôr, restituir ao estado ou situação anterior ou ao estado em que se encontrava; reconstituir-se, restabelecer uma pessoa na posse, na situação jurídica em que se encontrava anteriormente. O termo reposição se vincula diretamente ao cargo ocupado pelo servidor que se aposenta ou falece, nas áreas de educação, saúde e segurança. Não há margem de interpretação jurídica, portanto, para estabelecer situação relacional, para fins de compensar e afastar o aumento de gastos com pessoal, entre cargos de confiança e cargos efetivos vagos, inclusive porque a providência - drástica - que sucede à de redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (art. 169, § 3º, I, da CR/88), consiste na exoneração dos servidores estáveis (inciso II do mesmo § 3º do art. 169), observando-se o disposto no § 4º, cujo cargo objeto da redução prevista será considerado extinto (§ 6º).

20. O art. 23, § 1º, da LRF, com o alcance que lhe foi dado pelo julgamento da ADI 2.238-5, determina que, no caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado pela extinção de cargos e funções, ficando obstada interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido, em respeito à irredutibilidade do estipêndio funcional como garantia constitucional voltada a qualificar prerrogativa de caráter jurídico-social instituída em favor dos agentes públicos, alcançando inclusive aqueles que não possuem vínculo efetivo com a Administração Pública.

21. Diante da complexidade da situação e do estado de desconformidade, mas ante às necessidades administrativas, devidamente motivadas e justificadas, foram sendo

construídas interpretações juridicamente viáveis e, sempre, à luz ou salientando-se tal exigência, de dados técnicos a conferirem suporte e a justificarem a imprescindibilidade de determinadas reposições e movimentações em cargos de provimento em comissão e funções de confiança, para atribuições de liderança e chefia, essenciais para o funcionamento da estrutura organizacional, e que são voláteis, numa dinâmica de constante rotatividade - salutar para a renovação, revigoração e evolução da atividade administrativa, no sentido positivo.

22. Nessa toada, constata-se situação em seu patamar de maior gravidade, ante o que determina o art. 23 da LRF a partir do art. 169 da Carta da República, porque a situação fiscal de gastos do Poder Executivo Estadual é de superação do teto setorial de gastos, para a qual o art. 169 é imperativo ao estabelecer, em seu § 3º, a providência primeira de redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, de forma lateral à reposição de cargos efetivos vagos.

23. Assim, parece-nos, com o devido respeito, talvez ser o momento de se buscar uma reestruturação e consolidação de dados, de modo a averiguar o efetivo atendimento do que está determinado na Constituição e na LRF, realizando-se estudos técnicos a partir da dinâmica das reorganizações administrativas feitas para ancorar as decisões administrativas, inclusive quanto a eventuais medidas de transição, que podem ser tomadas para assegurar o funcionamento eficiente e o preenchimento de cargos de liderança imprescindíveis ao desempenho de atribuições de órgãos, setores e/ou unidades administrativas.

24. Com essa fundamentação, passa-se a responder às indagações:

**1. Considerando não haver distinção na legislação para tais efeitos, é possível admitir, como medida compensatória de impacto financeiro decorrente do provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, a comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo?**

25. De acordo com a Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, primeira manifestação da AGE elaborada à época do reconhecimento, pelo Poder Executivo Estadual, de atingimento do limite prudencial de despesas com pessoal, que fixou premissas gerais no esforço de viabilizar a manutenção do funcionamento da máquina administrativa e sem descuidar do controle e evitar o risco de a Administração incorrer em vulneração do disposto no art. 169 da CR/88 e no art. 22, parágrafo único, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, não está vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, nos casos de falecimento e aposentadoria de servidor nas áreas de saúde, educação e segurança, com a observação de que, ao novo servidor, deve ser atribuído, em regra, o mesmo posto de seu antecessor, bem como estrutura de remuneração igual ou menor à do substituído.

26. Também se estabeleceu que o mesmo art. 22, parágrafo único, IV, da LRF parece não vedar o provimento de cargo público, a admissão ou a contratação de pessoal a qualquer título nas demais hipóteses de vacância (exoneração, demissão, dispensa, etc.), nas áreas de saúde, segurança e educação, desde comprovada a indispensabilidade da medida para continuidade dos serviços, mediante justificativa ou motivação do gestor quanto à impossibilidade de reorganização administrativa, valendo-se dos servidores que já componham o quadro de pessoal da Administração Pública e, ainda, desde que a conduta não implique qualquer aumento de gastos com pessoal.

27. Logo, conforme essas diretivas, a **reposição** respectiva à vacância de cargo de provimento efetivo por falecimento ou aposentadoria dá-se com a ressalva do preenchimento do mesmo posto do antecessor e com estrutura remuneratória igual ou inferior à do substituído. A indagação, contudo, refere-se a uma situação relacional entre provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e atribuição de gratificações temporárias estratégicas e comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo.

28. De fato, não há vedação expressa na lei, como também havemos de reconhecer que as diretrizes jurídicas acerca das despesas com pessoal desde que o Poder Executivo superou os limites de gastos com pessoal, vêm sendo construídas a partir das situações administrativas advindas ao longo destes últimos cinco anos. De novo, reiteramos aqui o esforço interpretativo que veio sendo feito acerca das questões trazidas ao conhecimento da Consultoria Jurídica da AGE com a finalidade pública de assegurar o funcionamento regular da atuação administrativa. E esta não é uma característica singular do desempenho das atribuições de natureza jurídica da AGE, visto que a matéria suscita divergências e dificuldades na aplicação das regras de planejamento, controle e transparência na gestão fiscal, sob o aspecto eminentemente jurídico, como se observa a partir da análises doutrinárias, de outras Procuradorias de Estado e mesmo pelas Cortes de Contas.

29. No plano ideal, a Lei Complementar 101 veio para prevenir riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e, para tanto, o legislador tentou, a partir da Constituição da República, estabelecer metas e critérios capazes de atingirem essa finalidade pública, com regras rigorosas, como as dos arts. 16 e 17, combinado com o art. 21 da LRF.

30. Abstraindo-se aqui de maiores aprofundamentos quanto à multiplicidade de interpretações e definições de conceitos, a grande dificuldade de ordem técnica, à vista de dados concretos, diz com o controle sobre qualquer ato que implique aumento de despesa com pessoal, a partir de decisões administrativas pontuais, em situações que requerem atenção excepcional e, nesse ponto, emerge a indagação sobre as reposições de cargos de provimento em comissão, de funções de confiança e até mesmo, como veiculado nesta consulta, da atribuição de gratificações temporárias estratégicas.

31. O Grupo de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração direta do Poder Executivo, na forma da Lei Delegada nº 174/07, têm como atribuição a direção e a chefia de unidades administrativas, equipes de trabalho, projetos e programas e o assessoramento técnico ou especializado nos órgãos da Administração Direta, podendo ser de recrutamento limitado, quando providos por servidor público estadual ocupante de cargo efetivo ou detentor de função pública, ou de recrutamento amplo (arts. 1º e 3º).

32. Já as funções gratificadas, nos termos do art. 9º da mesma LD 174/07, têm atribuição de **assessoramento** técnico ou especializado e a coordenação de atividades, projetos, programas e equipes de trabalho nos órgãos da Administração direta do Poder Executivo.

33. As Gratificações Temporárias Estratégicas se destinam a servidor investido em cargo de provimento em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento da Administração direta, com jornada de trabalho semanal de quarenta horas, para desempenhar função estratégica em áreas consideradas de elevada complexidade ou com relevante contribuição para a Agenda do Governo constante do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG -, conforme diretrizes estabelecidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI -, com os níveis e valores constantes no Anexo III desta Lei Delegada”, a teor do art. 14 da LD 174/07.

34. De modo que a indagação envolve não apenas cargos e/ou funções de direção e chefia, mas também de assessoramento, sendo que não vem sendo autorizada a reposição dessa última função, nos termos de precedentes da AGE.

35. De outra banda, quanto à medida compensatória, não se pode deixar de mencionar que o Poder Executivo, no momento, está superando o teto de gastos, ainda que com variações e redução, mas mantendo-se acima de 55% da receita corrente líquida, situação que atrai a incidência da regra do art. 23 da LRF.

36. Para além disso, a primeira medida a se tomar, nesse caso, é a redução, em pelo menos **vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança**, nos termos do art. 169, § 3º, I, da CR/88.

37. Com efeito, a admitir-se a compensação, na forma cogitada, haverá ofensa, por

via transversa, da exigência do citado art. 169, § 3º, I, da CR/88, ainda que não haja vedação legal sobre tal forma de compensação, eis que, embora possa comprovar-se diminuição de despesa com vacância de cargo efetivo, mantém-se a restrição referente à redução das despesas com os cargos em comissão e funções de confiança, posto que o Poder Executivo ainda está submetido à regra do citado art. 169 e do art. 23 da LRF, porque ainda não houve recondução aos patamares legais de despesas com pessoal, conforme os relatórios quadrimestrais de gestão fiscal.

38. Então, e novamente, entendemos pela necessidade de reestruturação para segurança quanto aos dados concretos acerca da dinâmica que veio ocorrendo nos últimos anos, sempre com o cuidado de que o provimento de cargos em comissão e funções de confiança de **chefia e direção** da estrutura formal dos órgãos não implique aumento do percentual preexistente de comprometimento de despesas com pessoal, cuja ótica deve ser, sempre, no sentido de retorno aos patamares fiscais legais.

39. Sem tais dados, sequer haveria segurança quanto à providência inicial, nos idos de 2015, de bloqueio de 20% (vinte por cento) dos cargos em comissão, conforme determinado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual por meio do Ofício Circular Gab.Sec. nº 02/2015. E daí advém o risco de descumprimento da determinação do art. 169, *caput* e § 2º, da CR/88 combinado com o art. 23 da LRF, convido rememorar a seguinte passagem da Orientação Técnico-Jurídica 01/2015:

*Quanto maior a cautela na justificativa da medida a ser adotada e, principalmente, na comprovação de que ela não irá importar em aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal, menores serão os riscos de uma eventual atuação dos órgãos de controle. (com destaques no original)*

40. A par das diretrizes jurídicas até então expostas, que ratificam aquelas anteriormente exaradas pela Advocacia-Geral do Estado, a decisão administrativa não prescinde, para segurança jurídica e como motivação para atos que o gestor pretenda editar, de fundamentos de natureza técnica e ancorados em dados concretos a conferir sustentação ao critério jurídico-interpretativo.

41. Desse modo, reiteram-se manifestações jurídicas precedentes da AGE, notadamente o Parecer AGE nº 16.069, de 29 de janeiro de 2019, no contexto da reorganização administrativa, em relação ao assessoramento:

**ORÇAMENTO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO. LIMITE PRUDENCIAL. REPOSIÇÃO DE PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO. POSSIBILIDADE, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, LIMITADA À TRANSIÇÃO DE GOVERNO. RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS.**

*O inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF veda, ao Poder ou órgão que houver excedido o limite prudencial de despesas com pessoal, o provimento de cargo público, a admissão ou a contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.*

*Sobre o dispositivo, desde a edição da Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, esta Advocacia-Geral do Estado tem defendido a possibilidade de reposição, para além das hipóteses decorrentes de aposentadoria ou falecimento, também para aquelas decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.*

*Além disso, fora das três áreas estratégicas, com indispensável cautela, a*



*AGE tem sustentado a possibilidade de reposição de cargos de provimento em comissão de direção ou chefia, ficando, em regra, vedada a reposição de cargos de provimento em comissão de assessoramento.*

*A transição de governo, porém, configura situação apta a possibilitar, em caráter excepcional, a substituição de cargos de provimento em comissão de assessoramento, observadas as recomendações e ressalvas apontadas. (Negritei)*

42. De modo que, em tese, a partir dos dados relativos às despesas em face da legislação, a resposta à primeira indagação é **negativa**, seja considerando-se todo o histórico de dados das despesas dos últimos anos, ainda que considerados apenas os relatórios quadrimestrais de janeiro e setembro de 2020 e principalmente eles.

43. Portanto, reafirmamos a necessidade de detida fundamentação técnica sobre a imprescindibilidade do provimento dos cargos em comissão ou designação para funções de confiança que estejam no âmbito de chefia e direção (efetiva liderança de equipe), escapando a esta análise jurídica viabilidade de preenchimento de funções de assessoramento, como vem se posicionando a AGE, em face da determinação do art. 169, § 3º, inciso I, da CR/88 e do art. 23 da LRF.

**2. Em caso afirmativo, qualquer situação de vacância (exoneração a pedido, aposentadoria, falecimento, demissão) de cargo efetivo poderá ser considerada na apresentação de medida compensatória?**

44. Está prejudicada essa questão já que envolve não a reposição dos cargos vagos, mas uma forma relacional, o que, ao nosso ver, repercutirá de forma prejudicial ao cumprimento dos deveres de medidas previstos nos arts. 169, § 3º, inciso I, da CR/88 e 23 da LRF.

**3. Em caso afirmativo, a vacância do cargo efetivo deverá ter ocorrido após 30 de maio de 2020, data da superação do limite com despesas de pessoal do Poder Executivo Estadual? Ou será admitida vacância com data anterior?**

45. Prejudicada também esta indagação, cuja orientação geral, nesse ponto, não pode deixar de atentar para que, embora em situações pontuais e justificadas técnica e administrativamente pela imprescindibilidade de reposições, tenham sido indicadas interpretações que privilegiassem a garantia de funcionamento minimamente admissível de determinado setor ou para assegurar a efetivação de determinada política pública estratégica, ponderando-se valores em jogo, a premissa geral é que os percentuais de redução continuem em redução, na forma dos arts. 169, § 3º, inciso I, da CR/88 e 23 da LRF.

46. Prejudicadas as indagações de nº 4 e nº 5.

### III - CONCLUSÃO

47. Pela inviabilidade jurídica de se admitir, como medida compensatória de impacto financeiro decorrente do provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, a comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo, conforme fundamentação deste parecer e manifestações jurídicas precedentes da Advocacia-Geral do Estado.

48. É como opinamos e submetemos à consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Procuradora do Estado de Minas Gerais  
MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

**Aprovado.**

**Wallace Alves dos Santos**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**

**Sérgio Pessoa de Paula Castro**  
**Advogado-Geral do Estado**



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 02/12/2020, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 11116803447664515227515078365652857667



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 02/12/2020, às 09:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 04/12/2020, às 12:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **22568843** e o código CRC **EB505CC5**.

