



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Comitê de Orçamento e Finanças

Interessado: Comitê de Orçamento e Finanças

Número: 16.314

Data: 18 de março de 2021

Classificação Temática: Responsabilidade Fiscal/Reposição/Substituição de pessoal.

Precedentes: Orientação técnico-jurídica nº 01/2015. Parecer nº 16.247/2020. Nota Jurídica nº 5.620/2020.

Ementa:

DIREITO FINANCEIRO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESAS COM PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO DEDICADOS AO ASSESSORAMENTO. NOVEL LEI COMPLEMENTAR 178/2021. ART. 15. INTERPRETAÇÃO JURÍDICA. HERMENÊUTICA. PLURALISMO METODOLÓGICO. ANÁLISE SISTEMÁTICA FRENTE ÀS LEIS COMPLEMENTARES 101/2000, 159/2017 E 173/2020. ANÁLISE DA INTENÇÃO DO LEGISLADOR E DA FINALIDADE DO NORMA. CONTEXTO FÁTICO-JURÍDICO.

1. É entendimento consolidado desta Advocacia-Geral do Estado que a vedação de provimento de cargo contida no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF alcança os cargos em comissão de assessoramento, excepcionando-se tão somente a possibilidade de reposição nas áreas de educação, saúde e segurança, demonstrada a imprescindibilidade de preenchimento do cargo e o não incremento de despesa.
2. Com a superveniência da emergência em saúde pública ocasionada pelo novo coronavírus (COVID19), a decretação do estado de calamidade pública, o advento da Emenda Constitucional 106/2020 e, notadamente, da LC 173/2020, esta AGE já havia se manifestado, por meio da Nota Jurídica nº 5.620/2020, com espeque no artigo 8º, inciso IV e § 1º, da LC 173/2020, pela possibilidade de reposição de cargos de provimento em comissão de assessoramento quando comprovadamente voltada ao enfrentamento da calamidade pública e a suas consequências sociais e econômicas, condicionada ao atendimento da finalidade específica (exclusividade) e ao período de tempo necessário à execução das ações (temporariedade).
3. De acordo com o artigo 65 da LRF, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação, ficam suspensas a contagem de prazos e as disposições estabelecidas no artigo 23 da LRF.
 - 3.1. O § 3º do artigo 15 da LC 178/2021 estendeu, ao exercício de 2021, referida suspensão de prazos e condições do artigo 23 da LRF.
 - 3.2. A suspensão dos prazos e condições poderá perdurar, ainda, pelo exercício de 2022, para o Poder ou o órgão que, ao final do exercício de 2021, estiver acima do seu limite de despesas com pessoal previsto no artigo 20 da LRF, conforme inteligência do *caput* do artigo 15 da LC 178/2021.
4. Segundo *caput* do artigo 15 da LC 178/2021, o Poder ou órgão que, ao final do exercício de 2021, encontrar-se acima do limite de despesas previsto no artigo 20 da LRF, terá o prazo estendido a 2032 para extirpar todo o excedente de despesas com pessoal, devendo fazê-lo, entre outras, por meio das medidas constantes dos artigos 22 e 23 da LRF, na ordem 10% ao ano, a contar de 2023.

5. Conquanto a promulgação da LC 178/2021 não afaste, *a priori*, as restrições contidas no parágrafo único do artigo 22 da LRF para o Poder ou órgão que se encontrar acima do limite prudencial, entende-se, com base na interpretação sistemática, histórica e teleológica do artigo 15 da novel Lei Complementar (LC 178/2021), conforme fundamentos expostos no corpo do parecer, defensável sustentar, juridicamente, a possibilidade de substituição de cargos em comissão dedicados ao assessoramento, ou sua reposição, demonstrada a imprescindibilidade para a Administração e desde que não resultem em aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas com pessoal.

5.1. Nas substituições ou nas reposições de cargos em comissão de direção, de chefia e de assessoramento, caberá à Administração, por meio de mecanismos de controle contábil, orçamentário e financeiro, certificar a ausência de impacto global nas despesas com pessoal com relação ao último quadrimestre.

Referências normativas: Constituição Federal - arts. 24, I, 165, § 9º, 169. LC 101/2000 - arts. 22, 23 e 65. LC 159/2017 - art. 8º. LC 173/2020 - art. 8º. LC 178/2021 - art. 15.

RELATÓRIO

1. O Presidente do Comitê de Orçamento e Finanças, por meio do Ofício SECGERAL/GABINETE nº 502/2021, solicita a análise desta Consultoria Jurídica acerca dos seguintes questionamentos, alusivos à possibilidade de nomeação de cargos de assessoramento no âmbito da Administração Pública:
 - *Em decorrência do previsto no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº173, de 27 de maio de 2020 a vedação para reposição de cargos de provimento em comissão de assessoramento constantes da Orientação Técnico-Jurídica AGE nº01/2015 e demais precedentes da Advocacia Geral do Estado permanecem aplicáveis?*
 - *A partir da edição da Lei Complementar nº178 de 13 de janeiro de 2021, é possível sustentar a possibilidade jurídica de reposição de cargos de provimento em comissão de assessoramento, com aumento de despesas, na medida em que os termos do § 3º do art.15 da referida lei, no exercício financeiro de 2021, estão suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?*
 - *Caso a resposta para a indagação anterior seja favorável é possível sustentar que o Poder Executivo, que desde 2015, encontra-se acima do limite máximo de despesas com pessoal, somente estará compelido a eliminar o excesso previsto no art.23 da LRF a partir de 2023, à razão de 10% ao ano, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 178 de 13 de janeiro de 2021?*
2. Cuida-se de consulta formulada *in abstracto* acerca da interpretação de normas atreladas ao Direito Financeiro. Com foco na responsabilidade fiscal, os questionamentos resumem-se a análise quanto à possibilidade de reposição de cargos em comissão, também denominados de cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração, mais especificamente daqueles destinados às atribuições de assessoramento, frente as restrições decorrentes da ultrapassagem do limite prudencial de despesas com pessoal e sob perspectivas das Lei Complementares nº 101/2000[1], nº 173/2020[2] e nº 178/2021[3].

PARECER

3. Nas palavras de Miguel Reale, “para aplicar o Direito, o órgão do Estado precisa antes interpretá-lo”. Prossegue o doutrinador:

“A aplicação é um modo de exercício que está condicionado por uma prévia escolha, de natureza axiológica, entre várias interpretações possíveis. Antes da aplicação não pode deixar de haver interpretação mesmo quando a norma é clara, pois a clareza só pode ser reconhecida graças ao ato interpretativo.” [4] (g.n.)

4. Inocêncio Mártires Coelho, apoiado nas lições de Niklas Luhmann, Friedrich Müller e Castanheira Neves, ressalta:

“Rigorosamente, portanto, **“não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada”**, ou seja, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista.

A escrita é apenas uma forma que produz uma diferença entre o corpo do texto e a interpretação, entre a literalidade do escrito e o espírito da lei. **Não existe nenhuma fixação por escrito do direito vigente que não origine uma interpretação.** Ambas são produzidas, simultaneamente, como uma forma de dois lados. **No instante mesmo em que se escrevem os textos origina-se, daí, um problema de interpretação.**

O teor literal de uma disposição é apenas a “ponta do iceberg”; todo o resto, talvez o mais importante, é constituído por fatores extralinguísticos, sociais e estatais, que mesmo se o quiséssemos não poderíamos fixar nos textos jurídicos, no sentido da garantia da sua pertinência.” [5] (g.n.)

5. De fato, tanto as leis claras como as ambíguas, a rigor, comportam interpretação. Sob esse viés, o brocardo *in claris cessat interpretativo* (*Disposições claras não comportam interpretação*), prestigiado outrora pela Dogmática, foi sepultado pela ciência moderna. Longe de significar que a zona de clareza existente na lei não tenha repercussão direta na atividade do intérprete, não se deve tomar, contudo, a norma apenas por seu conteúdo literal, numa interpretação acrítica. Na fixação do sentido e do alcance da norma, o aplicador do direito deve buscar sua compreensão.

6. Segundo o e. Ministro Luís Roberto Barroso [6], “toda norma jurídica e, *ipso facto*, toda norma constitucional, precisa ser interpretada. Interpretam-se todas as leis, sejam claras ou obscuras, pois não se deve confundir a interpretação com a dificuldade de interpretação”.

7. A interpretação consiste na atividade de revelar o conteúdo, o significado e o alcance de uma norma, a fim de permitir sua aplicação no terreno da prática. Nas palavras de Carlos Maximiliano, “interpretar é explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém” [7].

8. Logo, é possível afirmar que o Direito existe para ser aplicado, antes, porém, é preciso interpretá-lo, valendo-se o intérprete, para incumbir-se do mister, da hermenêutica jurídica. [8]

9. Colhendo novamente os ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso, tem-se que “a *hermenêutica jurídica* é um domínio teórico, especulativo, voltado para a identificação, desenvolvimento e sistematização dos princípios de interpretação do Direito” [9]. A hermenêutica é, pois, a *teoria* da interpretação das leis.

10. Sem embargo de ser, tradicionalmente, tarefa da doutrina traçar regras e princípios de hermenêutica, no Brasil, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, traz algumas disposições, a saber:

“ Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º **Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.**

Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.** (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever 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. [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)” (g.n.)

11. São, pois, regras gerais de hermenêutica, que se somam aos elementos de interpretação e aos princípios de interpretação dos diferentes ramos do Direito.
12. A hermenêutica jurídica ancora-se nos seguintes elementos tradicionais de interpretação (por alguns denominados de métodos), concisamente expostos:
 - a) Interpretação **literal**, gramatical ou semântica: consistente na busca do sentido literal ou textual da norma;
 - b) Interpretação **histórica**: focalizada na conjuntura histórica em que promulgada a lei, seus antecedentes e a vontade subjetiva do legislador (*mens legislatoris*);
 - c) Interpretação **sistemática**: considera a ordem jurídica um sistema harmônico, no qual os diferentes ramos do Direito consubstanciam subsistemas entrelaçados, com uma lógica interna e compatibilidade externa com os demais subsistemas;
 - d) Interpretação **teleológica**: o Direito existe para realizar determinados fins e objetivos, sendo preciso identificar a *ratio* do preceito normativo, para, a partir dela, determinar o seu sentido.
13. Para além dos elementos clássicos, a hermenêutica contemporânea reconhece o papel criativo do intérprete, consagrando alguns princípios de interpretação^[10]:
 - a) Princípio da **unidade**: a interpretação deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre normas;
 - b) Princípio do **efeito integrador**: na resolução dos problemas práticos deve ser dada maior primazia aos critérios fornecedores da integração política e social, bem como ao reforço a unidade política;
 - c) Princípio da **máxima efetividade** ou da **eficiência**: a uma norma deve ser sempre atribuído o sentido que lhe conceda maior eficácia, sobremodo constitucional;
 - d) Princípio da **conformidade funcional** ou da **justeza**: os órgãos encarregados da interpretação da lei não poderão chegar a uma posição que a subverta, altere ou perturbe o esquema organizacional-funcional estabelecido pelo legislador;
 - e) Princípio da **concordância prática** ou da **harmonização**: exige-se a coordenação e combinação de bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros;

f) Princípio da **força normativa**: entre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas.

14. Outros princípios são citados pela doutrina[11]. Há, na verdade, um pluralismo metodológico. Inexiste prevalência de um único método ou elemento. Atuam todos em harmonia, ora se aplicando um, ora outro, de acordo com o caso e com valores ínsitos na norma[12]. Esses métodos não se contradizem, ao revés, pode-se dizer que se complementam e intercomunicam.

15. Nas palavras de Ari Timóteo dos Reis Júnior:

“A doutrina passa a problematizar todo o panorama de interpretação e aplicação do Direito. A justificação da aplicação do Direito, ao invés de pautar-se em uma subsunção automática de conceitos em um processo meramente cognoscivo procedido por um aplicador neutro, passa a ter a alternativa de fundamentar-se em uma argumentação racional em um quadro que admite juízo de valor do próprio hermenauta. Alexy (2001) inicia sua obra *Teoria da Argumentação Jurídica* com a constatação de que o “*silogismo* não esgota toda a operação inerente ao raciocínio jurídico, de forma que nem toda decisão jurídica é uma questão de mera subsunção do caso particular a uma norma geral.”[13]

16. Além disso, como já dizia Maximiliano:

“ A interpretação colima a clareza; porém não existe medida para determinar com precisão matemática o alcance de um texto; não se dispõe, sequer, de expressões absolutamente precisas e lúcidas, nem de definições infalíveis e completas. Embora clara a linguagem, força é contar com o que se oculta por detrás da letra da lei; deve esta ser encarada, como uma obra humana, com todas as suas deficiências e fraquezas, sem embargo de ser alguma coisa mais do que um alinhamento ocasional de palavras e sinais.”[14]

17. Ainda que de forma perfunctória, buscamos aqui trazer breves anotações sobre conceitos e normas de hermenêutica jurídica e de interpretação de textos legais, a fim de introduzir e auxiliar a análise que se seguirá.

18. Consoante ressaltado, a consulta em apreço tem por objeto a interpretação, o alcance, de norma recém editada relacionada ao Direito Financeiro.

19. O Direito Financeiro é o ramo do Direito que se dedica às finanças públicas, às atividades financeiras do Estado pela perspectiva jurídica.

20. Nos termos do artigo 24, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/1988), compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o direito financeiro. O § 1º do mesmo dispositivo explicita que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Significa dizer, que cabe à União a introdução de regras cujo objetivo seja uniformizar o tratamento do direito financeiro em toda a Federação. Além disso, o § 9º do artigo 165 prescreve que cabe à *lei complementar*:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166 ."

21. Com intuito de dar concretude aos ditames acima, foi editada Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que enrijeceu a disciplina do orçamento público, ao estabelecer regras claras voltadas à responsabilidade na gestão do dinheiro público.[15]

22. A LC 101/2000 é permeada pelo princípio da responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe, nos termos do artigo 1º, § 1º, “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a **obediência a limites** e condições no que tange a renúncia de receita, **geração de despesas com pessoal**, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”(g.n.).
23. Pois bem. É do conhecimento geral o peso das despesas com pessoal no orçamento público, o que culmina na necessidade de monitoramento e estabelecimento de limites dessas despesas a fim de não comprometer a prestação de serviços públicos. Tanto é assim que a própria Constituição dedicou o artigo 169 a esse respeito, conferindo à lei complementar competência para definir os limites de despesa com pessoal ativo e inativo dos entes federados.
24. A LRF se desincumbiu desse mister nos artigos 19 e 20, traçando, inclusive, as consequências para inobservância dos limites fixados (arts. 21, 22 e 23).
25. Nesse ponto, cumpre rememorar que, desde outubro de 2015, quando o Poder Executivo ultrapassou o limite prudencial de despesas com pessoal, sujeitando-se às restrições contidas no parágrafo único do artigo 22 da LRF, esta Consultoria Jurídica vem orientando a Administração Pública quanto à interpretação que melhor atenda ao binômio “segurança jurídica” e “necessidade de garantir a continuidade de suas atividades e a prestação de serviços públicos”.
26. Nessa esteira, no que diz respeito ao inciso IV, parágrafo único, do artigo 22 da LRF (vedação “*ao 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*”), a interpretação adotada na Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, confirmada pelas manifestações que a sucederam, é no sentido de que a proibição abarca inclusive os cargos em comissão. Não obstante, reconhecendo-se a impossibilidade de a Administração ficar desguarnecida em sua cadeia de comando, a AGE entendeu juridicamente possível sustentar a possibilidade de reposição de cargos em comissão com atribuições de chefia e de direção, desde que a reposição não ocasionasse aumento das despesas. Essa linha interpretativa, porém, não socorreu aos cargos de comissão destinados ao assessoramento, considerada a dificuldade de extensão do argumento, a tendência da Cortes de Contas pela adoção de uma linha interpretativa mais rigorosa, atrelada ao método literal ou gramatical de hermenêutica, bem como que estes cargos seriam os primeiros na linha de corte determinada pelo § 3º do artigo 169 da CR/1988. Ficando, portanto, a nomeação para cargos em comissão incumbidos do assessoramento restrita à possibilidade de reposição, tão somente, nas áreas de educação, saúde e segurança, mesmo assim, condicionada à comprovação da imprescindibilidade do cargo e da não elevação da despesa.
27. Com o advento da Lei Complementar nº 173/2020, editada no contexto de enfrentamento da COVID-19 e de adoção do regime emergencial previsto no artigo 65 da LRF, exsurtiu dúvida quanto à manutenção da linha de entendimento até então adotada. Notadamente em virtude da redação do 8º, inciso IV, da LC 173/2020 que, embora estabeleça a vedação ao provimento de cargos, à semelhança do artigo 22 da LRF, traz, entre as exceções, a possibilidade de reposição de cargos em comissão que não acarrete aumento de despesas, incluindo, de forma expressa, para além dos cargos de chefia e de direção, também, os cargos de assessoramento. Vejamos:

“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;”

28. Obtempere-se que o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020 contempla regra específica de aplicação do artigo 65 da LRF para os entes federados afetados pela “calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19”. Significa dizer que sua aplicação está **adstrita ao período de calamidade pública**. Aliás, corroborando esse entendimento, pode-se verificar que o próprio artigo 8º, no seu § 1º, excepciona a aplicação do disposto no inciso IV quanto à admissão ou contratação de pessoal a medidas de combate à calamidade pública, cujos efeitos não ultrapassem a sua duração.

"§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração."

29. Os dispositivos legais citados foram, inicialmente, objeto de exame, por esta AGE, no Parecer nº 16.247/2020, o qual, relativamente ao período de calamidade pública, consignou que "as **excepcionalidades** estabelecidas nos §§, 1º e 5º do art. 8º, como tais, também **devem ser interpretadas restritivamente**, de modo que no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, deve ser considerado o prazo previsto no art. 1º do Decreto nº 47.891, de 2020, cujos efeitos se encerram, até então, no dia 31 de dezembro de 2020."(g.n.) E, especificamente sobre a reposição admitida pelo inciso IV do artigo 8º da LC 173/2020, dispôs:

"105. Os incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, suspendem a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, bem como a realização de concursos públicos. A norma federal prevê exceções, permitindo 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, o atendimento a medidas de combate à calamidade pública e hipóteses específicas de contratação temporária.

106. De modo geral, as proibições buscam a rigorosa contenção de gastos, especialmente relativos ao quadro de pessoal, mas considera-se que o objetivo da LC nº 173/2020 é evitar o incremento de despesa e não reduzir a despesa então existente ou preestabelecida ao seu espectro de eficácia.

107. Por essa razão, respondendo ao questionado no item 6.1.a) – entendemos que a reposição de cargo de chefia, de direção e de assessoramento pode ocorrer independentemente do período em que o cargo deixou de ser ocupado.

108. Apesar da reposição desses cargos de confiança, quando estes foram desocupados anteriormente a 28/05/20, tenha aptidão para elevar o patamar de despesas com os cargos deste gênero em relação ao período preexistente, a mesma será permitida se houver a adoção de alguma medida compensatória do valor acrescido, como o desligamento de outro cargo.

109. Observado esses pressupostos, ainda que a vacância tenha ocorrido antes de 28/05/2020, poderão ser consideradas para reposição de ocupantes de cargos chefia, de direção e de assessoramento, sendo que, em relação a estes últimos deve-se atentar para as observações a seguir.

110. Para além das vedações impostas pela LC nº 173/2020, importante chamar a atenção, mais uma vez, para o relatório publicado no DOE-MG em 30/05/2020 as despesas com pessoal no Estado de Minas Gerais excederam a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a atrair a incidência do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LC 101/2000 que estabelece: "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.

111. Nada obstante, conforme a orientação firmada pela consultoria jurídica da AGE, admite-se a reposição de cargos de provimento em comissão de direção ou chefia para além das áreas de educação, saúde e segurança em razão da imprescindibilidade de se manter a organização administrava de comando das unidades administravas dos órgãos e das entidades da Administração Pública, evitando-se, desse modo, a sua inexorável inoperância.

112. Afora isso, a reposição pressupõe, via de regra [13], atribuição ao substituto do mesmo posto de seu antecessor e de estrutura de remuneração igual (ou menor) à dele. Não se olvida que a estrutura remuneratória de cargos em comissão pode ser afetada conforme o cargo seja provido em recrutamento amplo ou por servidor efetivo, em virtude da opção remuneratória autorizada pelo art. 27 da Lei Delegada nº 174, de 2007. 113. Nesse caso, ainda que manda a simbologia do cargo em comissão atribuída ao antecessor, poderá haver um aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal. Todavia, entende-se possível, excepcionalmente, que não seja considerado, para aferição do impacto financeiro, a remuneração do cargo isoladamente, desde que não haja o incremento global de despesa de pessoal, viabilizado pela adoção de alguma contrapartida, como a desoneração de gastos com outro cargo que irá suprir o aumento decorrente da reposição."

30. Posteriormente, a ilustre Procuradora do Estado Nilza Aparecida Ramos Nogueira, por meio da Nota Jurídica nº 5.620, de 2 de outubro de 2020, sedimentando a posição da Casa, assentou:

“9. A AGE se manifestou, recentemente, a respeito de reposição de cargos de provimento em comissão, funções ou gratificações com atribuição de direção e chefia da estrutura formal dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, conforme Notas Jurídicas AGE nºs 5.538, de 08 de julho de 2020 e 5.605, de 23 de setembro de 2020, oportunidades em que se apresentou um histórico de orientações jurídicas da Advocacia-Geral do Estado, às quais se reportou para reafirmar o entendimento jurídico acerca da matéria, incidente, também, sobre a presente consulta, no que couber.

10. A indagação sob exame aqui apresenta, como distinção em relação às anteriores, mencionadas, a afirmação do Consultente de **“ausência de impacto financeiro”**. Não obstante, observa-se que os cargos referidos no Ofício da SEDESE já estão desocupados desde os meses de junho, julho e agosto e alguns ainda vão deixar de receber gratificação estratégica devido a afastamentos a partir de outubro agora, o que significa que as nomeações e/ou designações implicarão a retomada do pagamento e, assim, novo acréscimo de despesa, salvo se houver compensação, mas, ainda, assim, a rigor, o histórico da gestão fiscal do Poder Executivo Estadual que vem desde o ano de 2015 é de exigência de atendimento ao disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme explicitado nas Notas Jurídicas expedidas em julho e setembro deste ano.

11. Por outro lado, a peculiaridade do presente caso diz respeito ao fundamento para a ocupação “de cargos e funções de confiança de **assessoramento**”, como explicitado na consulta, para **atuação**, ainda que de forma indireta, na **“mitigação dos impactos acarretados pela pandemia do coronavírus**, por meio das Políticas de Emprego e Renda e de Educação com programas” como os já explicitados acima. Com efeito, atrai-se a análise da questão, aqui, também sob a ótica do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que promoveu alterações na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente em relação ao art. 65.

12. De acordo com o art. 8º, inciso IV, da LC 173/2020, que traz regra específica de aplicação do art. 65 para os entes federativos afetados pela “calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19”, ficam **ressalvadas**, da proibição de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, “as reposições de cargos de chefia, de direção e de **assessoramento que não acarretem aumento de despesa (...)**” **Essa ressalva se aplica à vedação estabelecida exclusivamente para o período de calamidade pública**. O mesmo art. 8º, no seu § 1º, excepciona a aplicação do disposto no inciso IV quanto a admissão ou contratação de pessoal a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

(...)

Então, primeiro: cuida-se de reposição de cargos e de pagamento de gratificações. Logo, naturalmente acarretará aumento de despesas globais com pessoal, já que, desde as datas das vacâncias, houve decréscimo da despesa com esses cargos e funções, a exigir **compensação**. Por outro lado e em segundo lugar, está excepcionada a admissão ou contratação de pessoal para fazer frente a medidas de combate à calamidade pública, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. Nesse sentido, não se pode desconsiderar que a situação calamitosa, como a que estamos vivenciando, exige o enfrentamento de forma concentrada e coordenada, em várias frentes. As políticas realizadas pela SEDESE contribuem para o enfrentamento dos impactos socioeconômicos causados pela pandemia.” (g.n.)

31. Mais à frente, já na conclusão da mesma Nota Jurídica, a eminente Procuradora do Estado cuidou de reforçar:

“20. As **excepcionalidades** decorrentes da pandemia - **art. 8º, IV, da Lei Complementar 173/2020** - a justificarem a reposição devem se limitar, por certo, às políticas públicas e ações da SEDESE específica e justificadamente direcionadas às tarefas incrementadas e decorrentes, exigidas e voltadas para o combate e a **mitigação dos impactos da pandemia**, conforme descrição na consulta, e, portanto, de forma **temporária**, cuja aferição dos motivos da decisão é de competência do COFIN e sem embargo da necessária reavaliação quanto às devidas compensações para o fim de redução do limite global de despesas, já que o Poder Executivo Estadual, concomitantemente, está submetido às vedações do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, cujas alterações, remanejamentos e necessárias vacâncias de cargos e funções de confiança, com tal finalidade, de redução das despesas globais com pessoal, compete à administração realizar à vista de dados concretos e da atribuição de gestão da coisa pública.” (g.n.)

32. Logo, a nosso ver, o primeiro questionamento formulado na consulta em apreço encontra-se superado frente às pregressas manifestações desta Consultoria Jurídica. Aplicando-se a posição nelas esposada, tem-se que o artigo 8º, inciso IV, da LC 173/2020 não faz superar a vedação contida no parágrafo único, inciso IV, do artigo 22 da

LRF, uma vez que o Poder Executivo permanece vinculado a seu cumprimento por estar acima do limite prudencial de despesas com pessoal. No entanto, a nova norma da LC 173/2020 **possibilita, excepcionalmente**, a nomeação de cargos de assessoramento para atuarem, exclusivamente, nas ações de **combate à pandemia** e tão somente pelo **período necessário** ao enfrentamento desta crise em saúde pública.

33. Nesse mesmo sentido, posicionou-se o Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.394[16], em que se analisava a possibilidade de *flexibilização* dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23 da LRF no contexto de pandemia pela COVID. Calha transcrever, por elucidativos, trechos do voto do eminente Ministro Relator Alexandre de Moraes, *in verbis*:

“A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo, a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparece como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia da COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e a manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato.

Nesse contexto, como medida de combate aos efeitos negativos decorrentes da pandemia de COVID-19, o Congresso Nacional promulgou a **Emenda Constitucional 106/2020**, em 7 de maio de 2020, que instituiu o '**regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia**'.

Em síntese, a referida EC 106/2020 possibilitou a adoção de um regimento extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, prevendo diversas medidas de enfrentamento à pandemia. Entre as medidas, merece destaque aquela constante do seu art. 3º, que prevê uma **autorização** destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) **para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa**, conforme reconhecido por esta CORTE quando do julgamento da ADI 6357 MC-Ref, de minha relatoria, com acórdão pendente de publicação. Transcrevo seu teor:

Art. 3º. Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receita. Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.

Como se constata da leitura do dispositivo, **os pressupostos para que determinada despesa esteja desobrigada das limitações fiscais ordinárias, entre as quais aquelas previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são a exclusividade (a despesa deve ter como único propósito o enfrentamento da calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas) e a temporariedade (a despesa deve ser necessariamente transitória e com vigência restrita ao período da calamidade pública).**” (g.n.)

34. Vencido o ponto, passemos ao segundo questionamento, atinente à LC 178/2021.

35. Conquanto afirmada a ausência de predeterminação e mesmo de prevalência entre os métodos ou elementos de hermenêutica, alguns autores afirmam que o elemento histórico, por conta da constante mutação social, estaria em uma espécie de desvantagem em relação aos demais. Contudo, sobre o valor do elemento histórico, sábias são as lições de Inocêncio Mártires Coelho^[17]:

“389. O valor da chamada interpretação histórica varia na razão direta da distância entre o tempo da produção da lei e o tempo da sua interpretação/aplicação/concretização. Quanto mais velha for a lei, menor será a importância do contexto de produção em face do contexto de realização. O tempo isola a criatura do seu criador. Filha do legislador, a lei vai se afastando da influência paterna, até adquirir personalidade própria e caminhar com as próprias pernas. Via de regra, os filhos não costumam realizar o sonho dos seus pais, até porque têm – e devem ter – os seus próprios sonhos... 390. Mesmo assim, nenhuma teoria plausível de interpretação sustenta que a intenção do autor é sempre irrelevante. 391. Ao ingressar no ordenamento jurídico, a lei passa a agir e interagir no seio e em função da sua ‘família’, da casa em que se agasalha, nela influenciando e por ela sendo influenciada. Não existem normas ‘soltas’, mas apenas normas integradas em conjuntos normativos, sejam eles morais, jurídicos ou religiosos. Por isso, toda interpretação é, necessariamente, interpretação sistemática. 392. Sempre houve autores para os quais a história da lei é de muito valor porque, a seu ver, ‘por meio dela o intérprete conhece dos sucessos, que contribuíram para a lei, as circunstâncias específicas, em que o legislador a concebera, a razão e fim, que o moveram a confeccioná-la, acompanha o movimento no espírito de suas alterações e reformas, e chega afinal ao conhecimento de toda a ação, que a lei existente tem de exercer no sistema geral do direito, mormente se há referências a disposições precedentes, que ficaram em vigor como parte ou complemento do pensamento do legislador. Às vezes a história da lei é a sua melhor análise, e é por isso que Heinecio, querendo explicar as leis Aquilia Atília e outras, não fez mais do que apresentar a história delas.”^[18]

36. É inegável, portanto, a relevância da intenção do legislador no contexto de uma lei recém editada.
37. Com efeito, é com os olhos voltados para os Estados e Municípios que, em 2020, já se encontravam em debilitada saúde fiscal e que, com a pandemia, tiveram piora considerável no resultado das contas públicas, que a novel LC 178/2021 estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF) e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF); altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
38. Entre outras medidas promovidas pela LC 178/2021, destacam-se a permissão para que Estados e Municípios com baixa capacidade de pagamento voltem a contratar operações de crédito com o aval do governo federal e a mudança de condições para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, visando claramente atender entes que não vinham conseguindo enquadramento nos critérios anteriores, a exemplo do Estado de Minas Gerais, além de estender o prazo de duração do regime de 6 para 9 anos.
39. A consulta, porém, centra-se no artigo 15 da LC nº 178/2021, que preconiza:

“Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no [art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no [§ 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o [art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do [art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no [art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.”

40. Mencionado preceptivo legal inaugura o Capítulo IV, intitulado “Das medidas de reforço à responsabilidade Fiscal”, composto, unicamente, por dois artigos, artigos 15 e 16.
41. O artigo 16 promove alterações em diversos dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, não sendo, para a presente, o caso de examiná-las, por não repercutirem no objeto de análise diretamente. O artigo 15, todavia, não modifica dispositivos da LRF. Embora ele se refira aos artigos 22 e 23 da LRF, não lhes altera o conteúdo, apenas traz regramento específico a afastar a incidência do artigo 23 em hipótese restrita no tempo, observadas determinadas condições.
42. Cediço que a ordem das disposições legais possui relevância interpretativa. Todavia, parece-nos, *s.m.j.*, que o enunciado contido no § 3º do artigo 15 deveria encabeçar o dispositivo ou mesmo constar de dispositivo apartado, a se considerar a correta ordenação temporal ou ordem lógica.
43. Consoante preleciona o artigo 11 da Lei Complementar nº 95/1998[19], “as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas”:

“III - para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.”

44. *In casu*, nota-se que o enunciado constante do *caput* do artigo 15 traz condição suspensiva, a ser verificada tão somente ao *final* exercício financeiro de 2021. Dispõe que o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal, **ao término do exercício financeiro da publicação da Lei Complementar**, estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no artigo 20 da LRF, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício, a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos artigos 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032. Sabe-se que o exercício financeiro coincide com o ano civil, vigorando de 1º de janeiro a 31 de dezembro [20]. Ou seja, a condição inserida do *caput* somente poderá ser *verificada* em **31 de dezembro de 2021**.
45. Ao tempo que a regra contida no § 3º incide **durante todo o exercício financeiro** de publicação da Lei Complementar. *Data maxima venia*, parece-nos ser este, portanto, o enunciado geral do artigo.
46. Assim, nossa análise tem início no § 3º do artigo 15 da LC 178/2021, cuja redação é expressa ao determinar que, no exercício financeiro de publicação da Lei Complementar, ou seja, até *31 de dezembro de 2021*, ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do artigo 23 da LRF. Para que tenhamos a exata noção do âmbito de incidência da suspensão, faz-se mister transcrever o artigo 23 da LRF:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#).

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#).

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: ([Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018](#)) [Produção de efeitos](#)

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e ([Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018](#)) [Produção de efeitos](#)

II – diminuição das receitas recebidas de **royalties** e participações especiais. ([Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018](#)) [Produção de efeitos](#)

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. ([Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018](#)) [Produção de efeitos](#)

47. Depreende-se, pois, que o **prazo de dois quadrimestres para eliminação do percentual excedente de despesas com pessoal** para os Poderes ou órgãos que estiverem acima do limite definido no artigo 20 da LRF **restará suspenso no exercício de 2021**, assim como as demais prescrições do dispositivo, como a punição por seu descumprimento e a **adoção das medidas dispostas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição**, quais sejam, i) **redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança**, ii) exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas anteriores não sejam suficientes, iii) exoneração de servidores estáveis.
48. Cumpre assinalar que o artigo 65 da LC 101/2000 já dispunha que na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação, “*I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70*”. Não se trata, pois, de regra nova, mas de **expansão para o ano de 2021** da suspensão da contagem de prazos e das disposições do artigo 23.
49. Por outro lado, o *caput* do artigo 15 da LC 178/2021 inovou ao prescrever que, ao final do exercício financeiro, o órgão ou Poder que ainda se encontrar acima do limite previsto no artigo 20 da LRF, poderá usufruir de regra de exceção, concedendo-lhe o prazo de dez anos para extirpar o percentual excedente, à razão de 10% a cada exercício, a partir de 2023, mediante a adoção, entre outras, das medidas dispostas nos artigos 22 e 23 da LRF.
50. A menção à “adoção das medidas dispostas nos artigos 22 e 23 para extirpar o excedente a contar de 2023” poderia sugerir que durante os anos de 2021 e 2022 não se aplicariam, aos Poderes e órgãos que estiverem acima dos limites dispostos no artigo 20 da LRF, as restrições contidas no parágrafo único do artigo 22 da mesma Lei. Todavia, esta seria, *s.m.j.*, uma interpretação precipitada. Explicamos.

51. A uma, porque a LC 178/2021 em momento algum excepcionou ou afastou a aplicação do artigo 22 da LRF. As prescrições do artigo 15 da novel Lei dizem respeito apenas ao artigo 23 da LRF. Logo, deve-se lembrar que não pode o intérprete fazer interpretação ampliativa de normas restritivas ou de exceção, como é o caso.
52. A duas, porque o próprio artigo 15 encontra-se inserido no capítulo voltado a garantir o reforço a medidas de responsabilidade fiscal. O afastamento das vedações do parágrafo único do artigo 22 da LRF não se coaduna com esse ideário. A não aplicação das restrições ali previstas poderia ocasionar a elevação das despesas com pessoal a um patamar de difícil reversão.
53. Nessa senda, não de ser observados, para além da historicidade da novel legislação, os elementos sistemáticos e teleológicos de interpretação.
54. Tendo em mente que a LC 178/2021 foi promulgada com a finalidade de permitir a melhoria da situação fiscal dos entes subnacionais, bem como que o artigo 15 encontra-se inserido em capítulo destinado a implementação de medidas de reforço à responsabilidade fiscal, não há como aceitar a ausência de freios que impeçam o aumento desmedido de despesas com pessoal, a comprometer o almejado equilíbrio das contas públicas.
55. Ademais, pela perspectiva sistemática, releva ponderar que, mesmo durante o Regime de Recuperação Fiscal, são previstas medidas de contenção de gastos, conforme prescreve o artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017 [21], que veda ao Estado, durante a vigência do Regime,

“IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)
a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; [\(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)”

56. Dessa forma, quando muito, parece-nos defensável tão somente o entendimento de que se aplicariam ao ente as mesmas disposições da LC 159/2017, o que permitiria a reposição de cargos em comissão, inclusive de assessoramento, desde que não acarrete aumento de despesas. Isso porque estariam, por ora, afastadas as disposições de artigo 23, conseqüentemente, a necessidade de redução dos cargos em comissão.
57. Vale destacar, ainda a respeito da interpretação do artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, que se pode colher na jurisprudência, notadamente das Cortes de Contas, entendimento favorável à substituição de cargos em comissão, sejam de direção, de chefia ou de assessoramento, se não houver descontinuidade e aumento de despesas. [22]
58. Essa linha interpretativa, inclusive, foi seguida pelas Procuradorias do Estado do Rio Grande do Sul [23], do Paraná [24] e do Rio de Janeiro [25]. [26]
59. No caso do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, é cediço que desde quando ultrapassou o limite prudencial, em 2015, vem adotando uma linha mais austera com relação à substituição ou reposição de cargos em comissão, em especial aos destinados ao assessoramento. Com isso, para além da redução de cargos determinada pela ocorrência da extrapolação de limite máximo de despesas com pessoal (inciso I do § 3º do artigo 169 da CR/1988), fato é que ao percentual de 20% de redução das despesas com cargos e funções comissionadas foram se somando despesas decorrentes das exonerações de ocupantes cargos de assessoramento dos diversos órgãos e entidades, muitas a pedido e sem qualquer ingerência da Administração.
60. Evidentemente, que essa redução do quadro de cargos de assessoramento enseja impactos nas atividades administrativas, por mais que a Administração tenha buscado alternativas, como a reorganização administrativa, o remanejamento de servidores e até a mudança de sua estrutura orgânica.
61. A superveniência da COVID-19 também deve ser considerada, pois impôs à Administração um novo agir; exigiu, exige e continuará a exigir, ainda por algum tempo, esforço maior das autoridades públicas e de seus servidores. Conforme ressaltado pelo Ministro Alexandre de Moraes:

“O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

(...)

A gravidade da emergência causada pela pandemia da COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e a manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.” (ADI 6.394)

62. Aliás, nesse ponto, valiosa a lição do Senador Vanderlan Cardoso, contida no Parecer nº 194, DE 2020 - PLEN/SF, ao relatar o PLP 101/2020, transformado na LC 178/2021:

“Se é verdade que o equilíbrio fiscal deve ser uma meta a ser perseguida pelos três níveis de governo, é igualmente verdadeiro que seria contraproducente fazê-lo em prejuízo da capacidade dos entes subnacionais de atender as urgentes demandas dos cidadãos brasileiros no rastro da pandemia em curso.”

63. Frente ao cenário de pandemia, cujas consequências futuras ainda não se pode calcular, a Administração deve contar com sua máxima força de trabalho para combater os deletérios efeitos da crise. Embora não seja preciso o comparativo, pode-se dizer que vivemos em um momento de guerra, e o pós-guerra ainda é uma incógnita. Por certo teremos de reconstruir, não edificações, mas relações, teremos que superar a insegurança, o medo, o desemprego, as dificuldades financeiras, etc. Pensando nisso, o legislador adiou a necessidade de redução de cargos, ao expressar que se exigirá a adoção das medidas contidas no artigo 23 da LRF apenas a contar do exercício de 2023 para aqueles que se enquadrarem no *caput* do artigo 15 da LC 178/2021.
64. Logo, parece-nos defensável, neste contexto, e ante a alteração legislativa, sustentar a possibilidade de substituição de cargos de assessoramento, *sem solução de continuidade*, e de reposição de cargo cuja vacância tenha sido recente, *comprovada a sua imprescindibilidade, desde que não resultem em aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas com pessoal* [27]. O interregno entre a vacância do cargo e a nomeação de novo ocupante, no caso da reposição, deve ser curto, a fim de não influir no percentual de despesas com pessoal.
65. Nesse ponto, uma consideração se faz relevante. À AGE compete o exame dos aspectos jurídicos, escapando às suas atribuições a análise de aspectos de cunho técnico, orçamentário, financeiro ou contábil. Partindo deste pressuposto, é importante lembrar que a Lei não traz uma metodologia definida acerca da forma de controle e aferição do impacto financeiro. E muito embora esta AGE tenha, na origem do problema, feito referência à necessidade de análise individualizada, nosso pensamento evoluiu no tempo para, em convergência com a própria ausência de previsão expressa, admitir o controle de aferição do impacto financeiro de maneira global. O que importa, essencialmente, é que a Administração, por intermédio de suas unidades administrativas competentes, adote mecanismos de controle contábil, financeiro e orçamentário que garantam a comprovação da não elevação do percentual preexistente de comprometimento das despesas com pessoal.
66. Essa posição, inclusive, foi externada recentemente no Parecer nº 16.247/2020, em destaque:

“112. Afora isso, a reposição pressupõe, via de regra [13], atribuição ao substituto do mesmo posto de seu antecessor e de estrutura de remuneração igual (ou menor) à dele. Não se olvida que a estrutura remuneratória de cargos em comissão pode ser afetada conforme o cargo seja provido em recrutamento amplo ou por servidor efetivo, em virtude da opção remuneratória autorizada pelo art. 27 da Lei Delegada nº 174, de 2007. 113. Nesse caso, ainda que manda a simbologia do cargo em comissão atribuída ao antecessor, poderá haver um aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal. Todavia, entende-se possível, excepcionalmente, que não seja considerado, para aferição do impacto financeiro, a remuneração do cargo isoladamente, desde que não haja o incremento global de despesa de pessoal, viabilizado pela adoção de alguma contrapartida, como a desoneração de gastos com outro cargo que irá suprir o aumento decorrente da reposição.”

67. Importante salientar que as substituições e as reposições deverão observar a simbologia do cargo atribuída ao antecessor. Contudo, a identidade de simbologia, por si, não impede o aumento de despesas por fatores exógenos ao cargo em comissão, conforme esclarecido no Parecer nº 16.247/2020, circunstância que exigirá da Administração a aferição de impacto financeiro global. Consoante salientado, inexistente óbice, em princípio, na lei, de que a análise de impacto seja promovida pela

perspectiva global das despesas com pessoal, admitindo-se a adoção de medidas compensatórias para garantir a não elevação do percentual preexistente de despesas com pessoal.

68. Ressalte-se, por oportuno, que a desoneração de gastos com outros cargos é uma das formas possíveis de compensação, não a única. A própria elevação da receitas, por exemplo, pode garantir a ausência de impacto nas despesas com pessoal. Fato é que, independentemente da medida compensatória escolhida pela Administração, é pressuposto que ela reflita nas despesas de pessoal. Conquanto não se refira especificamente à situação posta, a LRF trata da possibilidade de compensação nos seguintes dispositivos, que podem servir de baliza para a Administração, vejamos:

"Art. 14. (...)

II - estar acompanhada de **medidas de compensação**, no período mencionado no *caput*, por meio do **aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição**.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, **ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**" (g.n.)

69. Portanto, havendo viabilidade técnica, a análise de impacto poderá ser promovida pela perspectiva global das despesas com pessoal, sobretudo se esta, no contexto atual, se mostrar mais consentânea com os princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade. De qualquer modo, caberá à Administração assegurar que as substituições e as reposições não ensejarão incremento de despesa ao percentual medido anteriormente, por meio da adoção, se for o caso, de compensação financeira.
70. Por fim, não menos importante, impende reforçar a ressalva que esta AGE vem há muito fazendo em suas manifestações. Não se pode, a pretexto de substituir ou repor cargos, ser conferida valorização salarial a servidor sem que haja alteração de suas atribuições e responsabilidades, sob pena de o Gestor incorrer na vedação constante do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF.
71. Passando ao segundo questionamento, mesmo antes do advento da LC 178/2021, esta AGE, com fundamento na LC 173/2020, já admitia a possibilidade de reposição de cargos de assessoramento vinculada ao enfrentamento à calamidade e a suas consequências sociais e econômicas, mesmo que acarretem aumento de despesa, respeitadas a temporalidade e a exclusividade, adotadas medidas de compensação, conforme tratado alhures. Ou seja, no contexto de enfrentamento da pandemia torna-se possível, excepcionalmente, a reposição de cargos com elevação de despesas, justamente para o atendimento de bem maior, qual seja, a saúde pública.
72. No concernente ao terceiro e último questionamento, é indagado se o "Poder Executivo, que desde 2015, encontra-se acima do limite máximo de despesas com pessoal, somente estará compelido a eliminar o excesso previsto no art. 23 da LRF a partir de 2023, à razão de 10% ao ano, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº178 de 13 de janeiro de 2021?"
73. *Ab initio*, reforça-se que o enunciado contido no *caput* do artigo 15 da LC 178/2021 traduz norma *excepcional e condicional*. Estar acima do limite máximo de despesas com pessoal ao final do exercício de 2021 é condição para o Poder ou órgão ser alcançado pela extensão do prazo para eliminar o excedente, na ordem de 10% ao ano, de 2023 a 2032. A condição, por sua vez, somente passa a ser aferível ao término do exercício de 2021.
74. Verificada essa premissa, a norma impõe o corte de 10% ao ano do percentual excedente de despesas com pessoal, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos artigos 22 e 23 da LRF.

75. Pondera-se, aqui, que apesar do artigo 22 trazer medidas preponderantemente de contenção, exerce papel no controle de despesas com pessoal. Tanto é assim que o próprio artigo 23 cuidou de estabelecer, expressamente, a manutenção das restrições aplicáveis ao limite prudencial (art. 22, parágrafo único) ao Poder ou órgão que ultrapassar o limite máximo de despesas.
76. Não significa, todavia, que o Poder ou órgão estaria desobrigado de adoção das medidas do artigo 22 da LRF do período entre a edição da LC 178/2021 até o exercício de 2023. Vale repisar que, nesse interregno (2021-2022), a LC 178 afastou tão somente a aplicação dos prazos e condições do artigo 23.
77. Da análise do enunciado contido no *caput* do artigo 15 da LRF é possível extrair, ainda, outra norma. Considerando que o legislador permitiu, ao Poder ou órgão que, ao final do exercício de 2021, estiver acima do limite previsto no artigo 20 da LRF, extirpar o percentual excedente, a contar de 2023, acabou por, implicitamente, ampliar a suspensão de que trata o § 3º daquele mesmo dispositivo (art. 15) também para o *exercício de 2022*. Acreditamos que tal medida foi pensada, justamente, considerando o agravamento das contas públicas em decorrência da pandemia e as novas necessidades que surgiram e que surgirão de atuação da Administração para combater os nefastos efeitos e consequências dessa crise em saúde mundial.
78. Por derradeiro, ditam os §§ 2º e 4º do artigo 15 da LC 178/2021, respectivamente, que a comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação de despesas com pessoal será feita no último quadrimestre de cada exercício e que, sendo cumpridas as condições fixadas neste artigo, até 2032, será considerado cumprido o artigo 23 da LRF.
79. Logo, o Poder ou órgão que ao final do exercício financeiro de 2021 estiver acima do limite de despesas com pessoal previsto no artigo 20 da LRF, poderá se valer da extensão de prazo para eliminação do excedente, na ordem de 10% ao ano, a contar de 2023, devendo, para tanto, adotar as medidas ditadas pelo artigo 23 da LRF, e, por consequência, aquelas determinadas pelo artigo 169, § 3º, da CR.
80. São essas nossas considerações sobre as questões levantadas, sem embargo de, por se tratar de norma recém editada, que ainda não passou pelo crivo do Poder Judiciário tampouco da doutrina especializada, posteriormente, ser revisitada a matéria à vista de novos elementos.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, em resposta à consulta, é possível extrair as seguintes conclusões, em suma:

1. É entendimento consolidado desta Advocacia-Geral do Estado que a vedação de provimento de cargo contida no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF alcança os cargos em comissão de assessoramento, excepcionando-se tão somente a possibilidade de reposição nas áreas de educação, saúde e segurança, demonstrada a imprescindibilidade de preenchimento do cargo e o não incremento de despesa.
2. Com a superveniência da emergência em saúde pública ocasionada pelo novo coronavírus (COVID19), a decretação do estado de calamidade pública, o advento da Emenda Constitucional 106/2020 e, notadamente, da LC 173/2020, esta AGE já havia se manifestado, por meio da Nota Jurídica nº 5.620/2020, com espeque no artigo 8º, inciso IV e § 1º, da LC 173/2020, pela possibilidade de reposição de cargos de provimento em comissão de assessoramento quando comprovadamente voltada ao enfrentamento da calamidade pública e a suas consequências sociais e econômicas, condicionada ao atendimento da finalidade específica (exclusividade) e ao período de tempo necessário à execução das ações (temporariedade).
3. De acordo com o artigo 65 da LRF, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação, ficam suspensas a contagem de prazos e as disposições estabelecidas no artigo 23 da LRF.
 - 3.1. O § 3º do artigo 15 da LC 178/2021 estendeu, ao exercício de 2021, referida suspensão de prazos e condições do artigo 23 da LRF.

3.2. A suspensão dos prazos e condições poderá perdurar, ainda, pelo exercício de 2022, para o Poder ou o órgão que, ao final do exercício de 2021, estiver acima do seu limite de despesas com pessoal previsto no artigo 20 da LRF, conforme inteligência do *caput* do artigo 15 da LC 178/2021.

4. Segundo *caput* do artigo 15 da LC 178/2021, o Poder ou órgão que, ao final do exercício de 2021, encontrar-se acima do limite de despesas previsto no artigo 20 da LRF, terá o prazo estendido a 2032 para extirpar todo o excedente de despesas com pessoal, devendo fazê-lo, entre outras, por meio das medidas constantes dos artigos 22 e 23 da LRF, na ordem 10% ao ano, a contar de 2023.

5. Conquanto a promulgação da LC 178/2021 não afaste, *a priori*, as restrições contidas no parágrafo único do artigo 22 da LRF para o Poder ou órgão que se encontrar acima do limite prudencial, entende-se, com base na interpretação sistemática, histórica e teleológica do artigo 15 da novel Lei Complementar (LC 178/2021), conforme fundamentos expostos no corpo do parecer, defensável sustentar, juridicamente, a possibilidade de substituição de cargos em comissão dedicados ao assessoramento, ou sua reposição, demonstrada a imprescindibilidade para a Administração e desde que não resultem em aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas com pessoal.

5.1. Nas substituições ou nas reposições de cargos em comissão de direção, de chefia e de assessoramento, caberá à Administração, por meio de mecanismos de controle contábil, orçamentário e financeiro, certificar a ausência de impacto global nas despesas com pessoal com relação ao último quadrimestre.

À superior consideração.

Belo Horizonte, data *supra*.

Carolina Borges Monteiro
Procuradora do Estado
OAB/MG 104.259 - MASP 1211251-2

Aprovado por:

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advogado-Geral do Estado

- [1] BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.
- [2] BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.
- [3] BRASIL. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.
- [4] REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 297-298.
- [5] COELHO, Inocêncio Mártires. **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book Kindle.
- [6] BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 103.
- [7] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 9. E-book Kindle.
- [8] “A aplicação ou a aplicabilidade das normas aos casos concretos constitui aspecto imanente da própria interpretação jurídica, verdadeira condição de possibilidade do trabalho hermenêutico, que não se pode desenvolver abstratamente porque exige para recíproco esclarecimento, aproximação e explicitação, um balançar de olhos entre o geral e o particular, entre a norma e o fato, entre o programa normativo e o âmbito normativo, entre a possível interpretação e o seu resultado, tal como antevistos pelo intérprete-aplicador.” [INOCENCIO MARTIRES COELHO. IDP - DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA À HERMENÊUTICA JURÍDICA (Locais do Kindle [5392-5396](#)). Saraiva. Edição do Kindle.]
- [9] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 263. Sobre a etimologia do termo “hermenêutica”, o autor esclarece: “O termo “hermenêutica” vem de *Hermes*, personagem da mitologia grega encarregado de transmitir a mensagem dos deuses aos homens. Como os homens não falavam diretamente com os deuses, sujeitavam-se à interpretação de Hermes, à sua capacidade de compreender e revelar.”
- [10] Esses princípios são enumerados por Canotilho como regras interpretativas do texto constitucional, mostrando-se, porém, aplicáveis aos diversos ramos do direito.
- [11] Mais voltados à interpretação constitucional, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso relaciona outros que denomina *princípios instrumentais de interpretação constitucional*, a saber: a) o princípio da supremacia da Constituição; b) o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do Poder Público; c) o princípio interpretação conforme a Constituição; d) o princípio da unidade da Constituição; e) o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade; e f) o princípio da efetividade. (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2020, p. 287-288)
- [12] “Sendo impossível estabelecer hierarquia entre os diversos métodos de interpretação, o emprego de um deles em detrimento de outro só se justifica pela sua adequação ao objeto, em cada caso concreto. A ideia de um método único, que se possa determinar antes mesmo de investigar a coisa, constitui perigosa abstração: é o próprio objeto que deve determinar o método apropriado para investigá-lo, não o contrário. Todo método é ‘um método ligado ao próprio objeto’. O problema do método está inteiramente determinado pelo objeto. Os partidários do método próprio, que exclui qualquer outro, não sabem tirar vantagem da busca da pluralidade dos pontos de vista.” [INOCENCIO MARTIRES COELHO. IDP - DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA À HERMENÊUTICA JURÍDICA (Locais do Kindle [5363-5368](#)). Saraiva. Edição do Kindle.]
- [13] REIS JÚNIOR, Ari Timóteo dos. [Hermenêutica e aplicação do Direito. Breves apontamentos sobre a interpretação jurídica no paradigma contemporâneo](#). *Revista Jus Navigandi*, ISSN [1518-4862](#), Teresina, [ano 16, n. 2794, 24 fev. 2011](#). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18553>. Acesso em: 1 mar. 2021.

[14] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 2020, p. 11. E-book Kindle.

[15] Tathiane Piscitelli contextualiza historicamente a aprovação da LRF, esclarecendo: “Naquele momento, a presidência do País era exercida por Fernando Henrique Cardoso, cujo governo se via legitimado pela atuação no controle de alta inflação. Foi exatamente esse cenário que permitiu a construção de um novo regime fiscal, que teve como ponto de partida a assinatura, em novembro de 1998, com o Fundo Monetário Internacional, do Programa de Estabilidade Fiscal. Tratava-se de consagrar a adoção de regras fiscais adequadas à solvência da dívida pública e ao atingimento de uma estabilidade macroeconômica. Uma das condições decorrentes do programa era a aprovação de normas que assegurassem o cumprimento do pacto então firmado.” (PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método. 2018. p. 26-27.)

[16] "Ementa: CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000). ARTS. 19, 20, 21, 22 E 23. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DE DISPOSITIVO IMPUGNADO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. AFASTAMENTO DE LIMITAÇÕES DE DESPESA COM PESSOAL, CONTRATAÇÃO, AUMENTO REMUNERATÓRIO E CONCESSÃO DE VANTAGENS A SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DA SAÚDE. DESPESAS DE CARÁTER CONTINUADO. EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. IMPOSSIBILIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. IMPROCEDÊNCIA. 1. À falta de apresentação de razões específicas, não pode a ação ser conhecida quanto ao pedido de interpretação conforme à Constituição dos arts. 19 e 20 da LRF, pois, segundo a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, o déficit de impugnação específica inviabiliza os pedidos veiculados em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Precedentes. 2. Ausente pedido de aditamento, a alteração substancial do art. 21 da LRF pela Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, prejudica a análise do pedido em relação ao dispositivo. 3. Suspensos os efeitos do art. 23 da LRF em razão do reconhecimento de calamidade pública (Decreto Legislativo 6/2020), o requerente carece de interesse para obter, mediante interpretação conforme à Constituição, flexibilização já alcançada em razão do acionamento do art. 65 da LRF. 4. Aplicável a todos os entes federativos, o art. 3º da EC 106/2020 possibilita a flexibilização de limitações legais relacionadas à expansão de ações governamentais de enfrentamento à calamidade e suas consequências sociais e econômicas que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. Precedente: ADI 6357 MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. em 13/5/2020 (acórdão pendente de publicação). 5. O pretendido afastamento de limitações de despesa com pessoal, contratação, aumento remuneratório e concessão de vantagens possui caráter permanente e continuado, razão pela qual não encontra fundamento no regime extraordinário fiscal instituído pela Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida e julgada improcedente." (ADI 6394, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020). Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=6394&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 4 mar. 2021.

[17] COELHO, Inocêncio Mártires. IDP - DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA À HERMENÊUTICA JURÍDICA (Locais do Kindle [5069-5070](#)). Saraiva. Edição do Kindle.]

[18] COELHO, Inocêncio Mártires. IDP - Da Hermenêutica Filosófica à Hermenêutica Jurídica (Locais do Kindle [7171-7186](#)). Saraiva. Edição do Kindle.

[19] BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

[20] De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal: “Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.”

[21] BRASIL. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

[22] **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte:** “No mérito, em resposta à primeira indagação, o Colegiado registrou: *É possível a substituição de servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão pertencentes ao quadro funcional de Poder ou Órgão da Administração Pública estadual ainda que ultrapassado o limite prudencial de despesa total com pessoal a que se refere o parágrafo único do art. 22 da LC nº 101/2000, desde que, cumulativamente: c) se trate de provimento de cargos em comissão pré-existentes ao período em que excedido o limite de 95% (noventa e cinco por cento) de despesa total com pessoal do referido Poder ou órgão; e, d) a substituição dos titulares dos respectivos cargos seja concomitante, sem solução de continuidade.*’ Por outro lado, seria vedado ao gestor, na circunstância acima elencada, ‘c) dar

provimento a cargo em comissão criado após o descumprimento do limite prudencial; d) nomear pessoas para exercerem cargos em comissão que se encontravam vagos a qualquer título quando atingido o limite.’ Com relação ao segundo e último quesito formulado, esta Corte consignou que ‘tratando-se de cargo vago, seja ele de provimento efetivo ou em comissão, o ato de nomeação (leia-se: o provimento originário) revela inequívoca hipótese de incremento de despesa, incidindo, em regra, a norma de vedação do inc. IV, do parágrafo único, do art. 22, da LRF, salvo nos casos de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança’”. (**Proc. nº 17.137/2014** – TC, rel. Conselheiro Paulo Roberto, em 09/12/2014). **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**: “EMENTA: NOMEAÇÃO DE SERVIDORES E OS LIMITES IMPOSTOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL- LRF – POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE NOMEAÇÕES, CONFORME CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE NOS CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO, OBSERVANDO O SEGUINTE: NOS DE DIREÇÃO DE MANEIRA LIVRE; NOS DE CHEFIA EXCETUANDO-SE OS CASOS QUE NÃO SE ENQUADREM ESSENCIALMENTE NESSA FUNÇÃO; NO CASO DE ASSESSORIA, QUE SÃO OS CARGOS PRIORITÁRIOS PARA A REDUÇÃO DA DESPESA, QUE SE PRESERVE NÚMERO MÍNIMO A ASSEGURAR A EFICIÊNCIA DO SERVIÇO – NECESSIDADE DE O ENTE ABSTER-SE DE QUALQUER PRÁTICA QUE IMPLIQUE NO DESRESPEITO À META DE REDUÇÃO DA DESPESA GLOBAL COM PESSOAL.” (**TC-7024/2015**) Colhe-se do voto do relator: “Nos cargos de diretoria há clareza que todos devem estar preenchidos (sem prejuízo do órgão reestruturar fundindo diretorias e chefias conforme o caso). Nos cargos de chefia também devem estar preenchidos, salvo aqueles que não forem efetivamente de chefia. Isso tudo devido ao princípio da continuidade do serviço público. Já nos cargos de assessoria deverá ser observada a necessidade de cada situação, para evitar que setores fiquem sem assessoria nenhuma e também que magistrados do mesmo grau entre si não tenham desigualdade do número de assessores. Entretanto, deverá, no cômputo geral, ser respeitado o princípio da redução do gasto de pessoal.(...) O que está aqui sendo demonstrado é que o fato da administração estar com limites extrapolados não deve ter o condão de engessá-la ao ponto de impedir que faça os necessários preenchimentos e substituições dos cargos e funções de confiança. O mais importante é que seja respeitado o princípio da redução global de gastos com cargos em confiança e não que determinados cargos essenciais deixem de serem preenchidos ou substituídos. Essas nomeações não devem atrapalhar a meta de redução de gastos.” **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**: “LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Visão sistemática orientada pela finalidade. DESPESAS COM PESSOAL. Vedações decorrentes de ter sido excedido 95% do limite legal. REPOSIÇÃO DE SERVIDORES EXONERADOS, DISPENSADOS OU DEMITIDOS. Mera reposição não causa aumento de despesa. POSSIBILIDADE. Condicionamentos decorrentes da comprovada necessidade do serviço público e da observância do percentual de comprometimento verificado no quadrimestre.” (**Processo 1545-0200/04-1**)

[23] Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul: “Na linha do exposto quanto às nomeações e contratações emergenciais, entende-se possível a substituição de cargos em comissão e funções gratificadas em caso de dispensa ou exoneração, uma vez que não acarretará aumento de despesa. A par disso, considerando-se que os ocupantes de cargos de confiança são, por determinação constitucional (art. 40, §13, da CF/88), vinculados ao regime geral de previdência social, entende-se possível a reposição dos servidores comissionados em caso de falecimento ou inativação, visto que não importará em acréscimo de despesa para o Estado, uma vez que os benefícios previdenciários de pensão por morte e de aposentadoria ficam à conta do INSS. Nesse compasso, imprescindível que o provimento de cargos comissionados e as designações para exercício de funções de confiança não resultem em aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas com pessoal.” (**Parecer nº 16.519/2015**)

[24] Procuradoria Geral do Estado do Paraná: “Á vista do exposto, conclui-se, a nosso sentir, respeitadas as opiniões em sentido diverso, que é possível, em tese, ainda que no limite prudencial frentes as despesas com o pessoal ou mesmo quando ultrapassado limite prudencial, de acordo com uma interpretação mais consentânea da Lei de Responsabilidade Fiscal à luz das normas constitucionais, (...) a substituição – de servidores comissionados, com nomeação em idêntica simbologia do cargo, e desde que não haja incremento na despesa com pessoal, notadamente nas áreas da educação, saúde e segurança, considerados os seus efeitos finalísticos e cuja essencialidade do provimento do cargo comissionado reste demonstrada à Chefia do Executivo Estadual.” (**Parecer nº 37/2013**)

[25] Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro: “Assim sendo, valendo-se da orientação de Cortes de Contas de outros entes federativos e até que sobrevenha notícia da posição do Tribunal de Contas fluminense, o provimento de cargos, empregos e funções, por aqueles que excederem o limite prudencial, a que se refere o artigo 22, da LC nº 101/00, deve observar que: (i) são vedados os provimentos que acarretem aumento de despesa, após a superação do limite prudencial, ressalvados, apenas, os casos de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; (ii) em qualquer hipótese, deve-se observar o artigo 169, § 1º, da Constituição, que exige para a admissão ou contratação de pessoal na Administração pública prévia dotação orçamentária, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e (iii) os cargos, empregos ou funções a serem providos devem ser aqueles indispensáveis ao atendimento de políticas e ações públicas necessárias à continuidade dos serviços públicos e/ou ao cumprimento de mandamentos constitucionais, cabendo, em reforço de motivação da autoridade nomeante e à luz da situação concreta, o detalhamento do atendimento das circunstâncias anteriores.” (**Parecer nº 01/2016** – CGRYN)

[26] Calha lembrar que mesmo esta AGE, reconheceu, excepcionalmente, e com indispensável cautela, a possibilidade de substituição ou reposição de cargos de assessoramento em três situações peculiares, sempre condicionada à comprovação do não incremento de despesas. Duas delas amparadas em leis que promoveram a reorganização da estrutura orgânica dos órgãos e entidades da Administração, no ideário de verticalização, com vistas a permitir a redução de despesas sem impactar na eficiência das entregas dos serviços públicos à população, quando comprovada a indispensabilidade do rearranjo de cargos para o alcance dos objetivos da reforma (Parecer nº 15.833/2017 e Parecer nº 16.117/2020). Noutro momento, a mudança de mandato do Governo também motivou o reconhecimento da possibilidade de substituição de cargos, haja vista ser traço marcante dos cargos em comissão e funções gratificadas a relação de confiança com o Gestor (Parecer nº 16.069/2019 e Nota Jurídica nº 5.214/2019). Essas oportunidades excepcionais atrelaram-se a eventos restritos no tempo.

[27] De acordo com a LINDB: "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)" [\(DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942](#), Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). (...) Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 18/03/2021, às 15:42, 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 **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 18/03/2021, às 16:27, 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 18/03/2021, às 17:04, 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, informando o código verificador **26709578** e o código CRC **3959D3B6**.

Referência: Processo nº 1630.01.0000602/2021-58

Criado por [10003110664](#), versão 49 por [05413162650](#) em 18/03/2021 15:41:44.