



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Interessado: Estado de Minas Gerais

Número: 16.332

Data: 6 de maio de 2021

Classificação Temática: Responsabilidade fiscal/reposição/substituição de pessoal.

Precedentes: Parecer Jurídico nº 16.247/2020, Nota Jurídica nº 5.592/2020.

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021. ART. 167-A DA CONSTITUIÇÃO. MECANISMO DE AJUSTE FISCAL PARA ENTES SUBNACIONAIS. INDICADOR DESPESA CORRENTE/RECEITA CORRENTE. MEDIDAS RESTRITIVAS DESTINADAS À CONTENÇÃO DE DESPESAS CORRENTES. APONTAMENTOS. LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021. ALTERAÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. VETADO DISPOSITIVO QUE PERMITIA REPOSIÇÃO DE VACÂNCIAS DE CARGOS EFETIVOS OU VITALÍCIOS. CONSEQUÊNCIAS.

1. O art. 167-A da Constituição Federal impõe aos Estados, Distrito Federal e Municípios o monitoramento bimestral do indicador Despesa Corrente e Receita Corrente, o qual se ultrapassar, nos últimos doze meses, o percentual de 95%, facultará aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, a adoção de mecanismo de ajuste fiscal, consubstanciado nas vedações arroladas nos incisos I ao X do *caput* do dispositivo. A adoção das medidas poderá ser determinada por simples ato administrativo ou ato de proibição.

2. Foi estabelecido também um indicador de alerta (85%) que, igualmente, possibilita a adoção das vedações dos incisos I a X do *caput* do art. 167-A da CR/1988, podendo, na hipótese, o Poder ou órgão autônomo optar pela adoção parcial ou gradual das medidas. Nesse caso, o acionamento das vedações, no âmbito do Poder Executivo estadual, dependerá de ato normativo (decreto), que, embora tenha vigência imediata, deverá passar pela aprovação da Assembleia Legislativa.

3. Para apuração do indicador DC/RC, é possível considerar, como referência, a data da publicação da Emenda Constitucional, porém cogita-se, também, a possibilidade de utilização dos dados relativos às receitas e despesas correntes dos últimos doze meses que constam do Relatório Resumido de Execução Orçamentário - RREO, cuja periodicidade também é bimestral, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional esta definição.

4. No tocante à reposição de cargos de chefia e de direção, conquanto não haja previsão de data base, é comum, às Leis Complementares nºs 101/2000 e 173/2020 e ao art. 167-A, inciso IV, alínea "a", da CR/1988, a condição de que a reposição não acarrete aumento de despesas. Ainda a respeito da alínea "a" do preceptivo constitucional, observa-se a não extensão da ressalva aos cargos de provimento em comissão e funções de confiança de assessoramento. Exceção ocorre, contudo, na vigência de calamidade pública de âmbito nacional, conforme explicitado no corpo da manifestação.

5. Para a reposição de cargos efetivos e vitalícios, parece-nos aplicável, tendo em vista que o Poder Executivo permanece acima do limite prudencial, o entendimento constante da Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, sendo possível apenas nas áreas da saúde, educação e segurança, tomando como parâmetro temporal a data em que fora atingido o referido limite de gastos com pessoal.

6. O dispositivo que previa, na PEC 186/2019, a suspensão de progressões e promoções nas carreiras foi retirado do projeto pela Câmara dos Deputados, em segundo turno de votação, restando prejudicadas as indagações das alíneas "a", "b", "c" e "d" do item 1.3 da consulta.

7. Relativamente às alterações promovidas no Regime de Recuperação Fiscal pela Lei Complementar nº 178/2021, no tocante à alínea "c" do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, após veto Presidencial, a rigor, não mais é permitida, para os Entes que assinarem o Plano de Recuperação Fiscal, a reposição de cargos efetivos em razão de vacância surgida após o Regime, como ocorria na versão original da LC159/2017, o que repercute, consequentemente, na vedação à realização de concursos públicos. As vedações, porém, poderão ser, a partir do quarto exercício de vigência do Regime, desde que previsto no Plano, objeto de compensação ou excepcionalmente ressalvadas, conforme regulamentação a ser editada pelo Ministro de Estado da Economia.

Referências normativas: Emenda Constitucional nº 109/2021. Constituição Federal: arts. 167-A e 167-G. Lei Complementar nº 159/2017: art. 8º. Lei Complementar nº 173/2020: art. 8º. Lei Complementar nº 178/2021. Lei estadual nº 23.683/2020.

RELATÓRIO

- O Exmo. Sr. Secretário de Estado de Planejamento e Gestão encaminha a esta Advocacia-Geral do Estado consulta acerca dos impactos da Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019, a chamada PEC Emergencial, assim como da Lei Complementar nº 178/2021 sobre matérias afetas à gestão de pessoas no âmbito Poder Executivo Estadual, submetendo as seguintes questões à avaliação.

1 – PEC 186/2019 – PEC EMERGENCIAL

1.1. Hipóteses de aplicação de mecanismos de ajuste fiscal

Tendo em vista que o "caput" do art. 167-A da Constituição Federal, com redação proposta pela PEC 186/2019, prevê que **é facultado** aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente adotar mecanismos de ajuste fiscal caso seja apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, indaga-se:

a. Qual é o marco inicial a ser considerado para apuração da relação entre despesas correntes e receitas correntes? Seria o período de 12 (doze) meses anteriores à data de promulgação da Emenda Constitucional?

b. Em que situações a aplicação das medidas previstas nos incisos I e II do "caput" do art. 167-A dependerá da publicação de ato normativo, no âmbito do ente federativo? Somente na hipótese do §1º, relativa à apuração de despesa corrente superior 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente e inferior ao limite de 95% (noventa e cinco por cento)? Caso seja superado o limite de 95% (noventa e

cinco por cento), há necessidade de publicação de decreto ou lei estadual para aplicação das medidas previstas nos incisos I e II do "caput" do art. 167-A?

c. Caso sejam implementados, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, os mecanismos de ajuste fiscal previstos nos incisos I e II do "caput" do art. 167-A, a partir de qual data incidirão as vedações previstas nesses dispositivos? A previsão de "vigência imediata", no §1º do art. 167-A, refere-se à data da publicação de ato do Chefe do Poder Executivo ou está vinculada à apreciação do Poder Legislativo, nos termos do §2º desse mesmo artigo?

d. É facultado ao Poder Executivo estadual adotar parcialmente as medidas previstas no art. 167-A, desde que observadas as vedações da LRF, da Lei Complementar 173/2020 e Lei Complementar 178/2021?

1.2. Alcance das vedações previstas no inciso I "caput" do art. 167-A da PEC nº 186/2019:

a. Em relação às vedações previstas no inciso I, alíneas "a", "b", "c", "d", "e" e "f", é possível aplicar, na hipótese de implementação de tais medidas no âmbito do Poder Executivo estadual, o mesmo entendimento constante no Parecer Jurídico nº 16.247/2020 (processo 1500.01.0139592/2020-97), tendo em vista a semelhança com dispositivos da Lei Complementar Federal nº 173/2020 (especialmente os incisos I, II, IV, V e VI do art. 8º), ressalvadas as particularidades relativas às datas de vigência e aos procedimentos para implementação dos mecanismos de ajuste fiscal?

b. Considerando que o Poder Executivo estadual já se encontra sujeito às vedações da LRF e LC 173/2020, caso sejam adotadas as medidas previstas no inciso I do caput do art. 167-A da PEC 186/2019, qual data base deverá prevalecer para:

- reposição de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa?

- reposição decorrente de vacância de cargo efetivo ou vitalício?

c. A reposição de cargos de provimento em comissão e funções de confiança para assessoramento é alcançada pela excepcionalidade prevista no inciso I do "caput" do art. 167-A?

1.3. Sobre a suspensão de progressões e promoções nas carreiras

Em relação à suspensão de progressão e de promoção funcional em carreira de agentes públicos, prevista no inciso II do "caput" e no §5º do art. 167-A, na hipótese de aplicação dessa medida no âmbito do Poder Executivo estadual, indaga-se:

a. Caso o servidor tenha implementado todos os requisitos legais para a progressão ou promoção antes da vigência das vedações (observada a resposta à questão "e" do item 1), os atos de evolução na carreira poderão ser publicados?

b. O período de efetivo exercício do servidor durante a vigência da suspensão prevista no inciso II do "caput" do art. 167-A será desprezado para efeito de concessão de promoção ou progressão na carreira?

c. A excepcionalidade prevista para as promoções que implicarem "provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente" refere-se às carreiras em que existe limite de vagas por nível?

d. Em relação a modalidades de evolução na carreira que não dependem de interstício, ou seja, contagem de tempo de efetivo exercício (por exemplo, progressões na carreira de EPPGG e promoção por escolaridade para professores de educação superior e pesquisadores; promoções por ato de bravura e por invalidez nas carreiras policiais), também se aplicam as suspensões previstas no inciso II?

2. LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021 – ALTERAÇÕES NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Considerando que a nova redação do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, dada pela Lei Complementar nº 178/2021, veda a realização de concurso público, não admitindo exceção nem mesmo para a reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício (houve veto à alínea "c" do inciso IV, que previa essa ressalva), e tendo em vista que o §2º desse mesmo artigo admite ressalvas e compensações somente a partir do quarto exercício de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, indaga-se:

a. Na hipótese de adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal, a realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos ficará suspensa por quatro anos?

b. Os concursos públicos autorizados e em andamento poderão ter continuidade após a vigência da vedação prevista no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017? Caso seja necessário interromper os concursos, a partir de qual etapa de realização a suspensão deverá ocorrer (autorização do COFIN, contratação de entidade executora, publicação de edital, execução das etapas classificatórias ou eliminatórias do concurso e homologação)?

c. Considerando que a Lei nº 23.750/2020 estabelece restrições para contratação temporária se ultrapassado o limite de 35% previsto no §3º do art. 3º (atualmente o número de contratados equivale a 29,7% em relação ao quantitativo total de servidores efetivos na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo), bem como na hipótese de exercício de atividades exclusivas de Estado, relacionadas diretamente ao exercício do poder de polícia ou a atividades de regulação, outorga de serviços públicos e aplicação de sanção, que medidas poderão ser adotadas para reposição de vacâncias decorrentes de aposentadoria, falecimento ou exoneração de servidores durante o período supracitado, de tal forma que não haja prejuízo para a continuidade da prestação de serviços, especialmente nas áreas de educação, saúde e segurança?

2. O Consultante esclarece que os questionamentos foram formulados considerando o texto-base aprovado pelo Senado em 04/03/2021 e pela Câmara dos Deputados, em primeiro turno, em 10/03/2021.
3. Por se tratar de consulta formulada em tese, desacompanhada de documentos outros senão o próprio ofício de encaminhamento, é o que se tem a relatar.
4. Após estudo da matéria, passamos a opinar sob a perspectiva estritamente jurídica, não sem antes destacar que, por se referirem as indagações a normas recém editadas, ainda sujeitas a regulamentação em nível federal, buscaremos traçar diretrizes iniciais, sem afastar, porém, possível revisitação futura ante novos dados ou elementos de informação.

PARECER

I - PEC nº 186/2019 transformada na Emenda Constitucional 109/2021

5. Princiando o exame, faz-se necessário registrar que a PEC nº 186/2019, que ficou comumente conhecida como PEC Emergencial, foi convertida na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, de maneira que os questionamentos serão analisados à luz da redação promulgada.
6. A EC 109/2021 altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.
7. Para o presente trabalho, destacamos as seguintes alterações promovidas pela EC 109/2021 que impactam a política de pessoal do Estado:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

VII - criação de despesa obrigatória; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

I - rejeitado pelo Poder Legislativo; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 5º As disposições de que trata este artigo: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

Art. 167-B. Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

Art. 167-G. Na hipótese de que trata o art. 167-B, aplicam-se à União, até o término da calamidade pública, as vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

§ 1º Na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações referidas nos incisos II, IV, VII, IX e X do **caput** do art. 167-A desta Constituição.

§ 2º Na hipótese de que trata o art. 167-B, não se aplica a alínea "c" do inciso I do **caput** do art. 159 desta Constituição, devendo a transferência a que se refere aquele dispositivo ser efetuada nos mesmos montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade.

§ 3º É facultada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a aplicação das vedações referidas no **caput**, nos termos deste artigo, e, até que as tenham adotado na integralidade, estarão submetidos às restrições do § 6º do art. 167-A desta Constituição, enquanto perdurarem seus efeitos para a União."

8. A EC 109/2021 determina o acompanhamento bimestral das despesas correntes frente às receitas correntes, estabelecendo que, se apurado, nos últimos doze meses (adotando-se o regime de competência), que as despesas correntes superam 95% (noventa e cinco por cento) das receitas correntes, **é facultado** aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal consubstanciado nas vedações dos incisos I ao X do art. 167-A da CR/1988.
9. Estabelece, ainda, que, se as despesas correntes alcançarem 85% das receitas correntes, o Poder Executivo poderá determinar, por ato próprio, a adoção das medidas de ajuste fiscal, **no todo ou em parte**, que terão validade imediata, ficando, porém, sua permanência sujeita à posterior aprovação pelo Poder Legislativo. Essa faculdade poderá ser exercida igualmente pelos demais Poderes e órgãos.
10. O mecanismo de ajuste fiscal do art. 167-A também pode ser acionado em decorrência da calamidade pública nacional, independentemente do indicador DC/RC. Dispõe o § 3º do art. 167-G da Constituição (acrescido pela EC 109/2021) que ao Estado **é facultada** a adoção das vedações do art. 167-A quando decretada calamidade pública no âmbito nacional^[1], ficando, até que as tenha adotado na integralidade, submetido às restrições do § 6º do art. 167-A, enquanto perdurarem os efeitos para a União (até o término da calamidade pública). Saliente-se que, quando se tratar de medidas de combate à calamidade pública, o §1º autoriza o afastamento de algumas vedações - relacionadas à criação de cargos, emprego ou função; criação de despesa obrigatória; linhas de financiamento, subsídios e subvenções, incentivo ou benefício tributário - desde que sua vigência e efeitos não ultrapassem a duração da calamidade.
11. Consoante ressaltado na Nota Técnica nº 9/2021^[2] da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que procedeu à análise da disposições da EC nº 109/2021, “[o] indicador de desvio que monitora a situação fiscal é a relação percentual entre despesas correntes e receitas correntes de cada ente, ou seja, inclui as despesas de todos os Poderes e órgãos autônomos.”
12. Os conceitos de "despesas correntes" e de "receitas correntes" aplicáveis ao art. 167-A da Constituição, conforme entendimento externado, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no **Parecer SEI nº 4177/2021/ME**^[3], são aqueles definidos na Lei nº 4.320, de 1964, em seus arts. 11, *caput* e § 1º, e 12, *caput* e §§ 1º a 3º, nesta parte recepcionada pelo nosso ordenamento constitucional como lei complementar, haja vista o Supremo Tribunal Federal entender, até a presente data, que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada pela Constituição da República de 1988 como legislação que "*disciplina normas gerais sobre matéria orçamentária e financeira para controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal*" (ADI nº 2.124-RO, Ministro-Relator Gilmar Mendes), tendo como fundamento o art. 165, § 9º, inciso I, da Carta Magna (ver ADI nº 4.081-RO, Ministro-Relator Edson Fachin).
13. Mencionados dispositivos da Lei nº 4.320/1964 enunciam:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982\)](#).

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: [\(Vide Decreto-lei nº 1.805, de 1980\)](#).

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

14. O art. 167-A, portanto, institui mecanismo de ajuste fiscal destinado a combater o estado de emergência fiscal dos Estados, Distrito Federal e Municípios, atrelado ao indicador DC/RC. O dispositivo vem reforçar o conjunto de medidas de austeridade estabelecidas nos últimos anos a fim de conter a elevação dos gastos públicos, respeitando, porém, à vista do pacto federativo, **a autonomia de cada ente**.
15. Ao mesmo tempo em que a norma estabelece que a adoção do mecanismo fiscal acima delineado constitui mera faculdade do ente, que pode escolher uma entre as várias opções que dispõe para reduzir a exposição decorrente do incremento na relação DC/RC, é importante observar que a recusa ou frustração na adoção das providências de controle aqui mencionadas pode ter consequências diversas. De acordo com o § 6º do art. 167-A, se a relação entre DP e RC superar 95%, até que todas as medidas/vedações tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com apuração e declaração do respectivo Tribunal de Contas, ficam vedadas:
 - I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;
 - II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.
16. Nessa mesma linha de pensamento, cabe asseverar, ainda, que, nos termos do inciso II do § 5º do art. 167-A, as previsões do mencionado artigo "**não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.**" Significa dizer que as novas disposições constitucionais não alteram a obrigatoriedade de observância, pelo Estado, das vedações constantes, por exemplo, da LRF, sobremodo aquelas decorrentes da ultrapassagem do limite prudencial de gastos com pessoal previstas no parágrafo único do art. 22, tampouco das previsões da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, que estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, tampouco da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.
17. Pois bem, a partir dessa visão geral do art. 167-A da CR/1988, adentraremos agora aos questionamentos específicos formulados na consulta.

I.1. Hipóteses de aplicação de mecanismos de ajuste fiscal

a. Qual é o marco inicial a ser considerado para apuração da relação entre despesas correntes e receitas correntes? Seria o período de 12 (doze) meses anteriores à data de promulgação da Emenda Constitucional?

18. Seria possível interpretar que a data da promulgação da Emenda serviria de marco, considerando o período dos doze meses imediatamente anteriores, para aferição do percentual resultante da relação entre as despesas correntes e as receitas correntes.
19. Contudo, não se pode olvidar que o somatório das despesas correntes e das receitas correntes dos entes, relativo ao período de doze meses, já integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), cuja periodicidade também é bimestral, nos termos do art. 165, § 3º, da Constituição e dos artigos 52 e 53 da LRF. Em razão disso, outra interpretação possível é que o art. 167-A não determina nova aferição, mas a utilização de dados do RREO para fins de apuração do percentual entre despesas correntes e receitas correntes. A nosso ver, essa interpretação se mostra a mais razoável, inexistindo razão para a instituição de novo marco de medição quando a LRF impõe aos entes o constante acompanhamento do orçamento fiscal, com a publicação de relatórios bimestrais, trimestrais e anuais.
20. Abona essa posição o fato de que, durante a tramitação da PEC Emergencial na Câmara dos Deputados, ao proferir parecer, em segundo turno, o relator, Deputado Daniel Freitas, utilizou de dados constantes do Anexo I do RREO do 6º Bimestre disponível no SICONFI ("Tabela 2 – Indicador Despesa Corrente/Receita Corrente, por UF 2020), para apontar que, no último ano, apenas MG, RN e RS estariam acima do limite estabelecido na PEC.
21. Inobstante, é certo que uma resposta definitiva à questão deve vir da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, nos termos do Decreto Federal nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, acometido da atribuição de expedir atos normativos voltados à uniformização de procedimentos técnicos utilizados no curso da execução orçamentária. Assim, considerando que compete à STN harmonizar os procedimentos de execução orçamentária, financeira e contábil, nos três níveis de governo, de modo a garantir a evidenciação dos seus efeitos no processo de consolidação das contas públicas, a ela cabe a palavra final sobre a interpretação do novel dispositivo constitucional enquanto nenhum interessado se insurgir contra ele judicialmente.
22. Nesse sentido, consta do sítio eletrônico do Tesouro Nacional a seguinte orientação:

A respeito deste limite definido no art. 167-A da CF/1988 e sua aplicabilidade às verificações de limites e condições para contratação de operações de crédito, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio dos Pareceres nº 4177/2021/ME e nº 4399/2021/ME, ambos de 23/03/2021, apresentou os entendimentos destacados a seguir:

- a apuração de que trata o caput do art. 167-A da Constituição da República cabe aos Tribunais de Contas locais, por força do disposto no § 6º desse mesmo dispositivo;

- na realização das verificações complementares de que tratam os §§ 2º, 3º e 4º do art. 1º da Portaria MF nº 151, de 2018, inclusive para aquelas a serem efetivadas no exercício de 2021, deve-se averiguar, também, o cumprimento do disposto no art. 167-A da Constituição da República; e

- as vedações dispostas no § 6º do art. 167-A da Constituição Federal aplicam-se, também, a operações de crédito a serem realizadas no âmbito das leis complementares (LC) nº 156, de 2016, nº 159, de 2017, nº 173, de 2020 e nº 178, de 2021, e outras normas congêneres.

Portanto, de acordo com os entendimentos da PGFN, mencionados no artigo anterior, de modo a demonstrar o atendimento ou não à referida norma constitucional, o ente deverá apresentar, junto à instrução do pleito de verificação de limites e condições (PVL):

- **Certidão do Tribunal de Contas competente, atualizada até o último bimestre exigível, atestando o enquadramento do ente ao limite disposto no caput do artigo 167-A da Constituição Federal. Em caso de não enquadramento ao referido limite, o documento deverá trazer declaração, do respectivo Tribunal de Contas, de que todas as medidas previstas no artigo 167-A foram adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, na forma do § 6º do referido dispositivo.**

Segundo o §4º do referido dispositivo constitucional, a apuração do limite do art. 167-A deve ser realizada bimestralmente. Logo, o documento emitido pelo respectivo Tribunal de Contas competente acerca do cumprimento ou não do limite a que se refere o art. 167-A da Constituição Federal deverá estar atualizado até o último Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) exigível, independente de eventual prazo de validade informado no documento.

Importante destacar que este procedimento é aplicável às situações listadas abaixo:

1. Análise de PVL de operação de crédito, interno ou externo, com ou sem garantia da União;
2. Análise Complementar, nos termos da Portaria MF 151/2018; e
3. Análise de pleitos de celebração de aditivos contratuais, com base nas Leis Complementares nº 156/2016, nº 159/2017, nº 173/2020 e nº 178/2021.

Cabe ressaltar que, como disposto no § 6º do art. 167-A, ocorrendo a hipótese de que trata o caput do artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, ficam vedados: o recebimento de garantias e a contratação de operações de crédito pelo ente envolvido, com as ressalvas contidas no inciso II do referido parágrafo.

23. Colhe-se do Parecer SEI nº 4177/2021/ME da PGFN:

No tocante à questão do órgão público responsável pela apuração e comunicação do quanto estabelecido no caput do art. 167-A da Constituição da República, o § 6º desta regra constitucional esclarece que compete ao "respectivo Tribunal de Contas" declarar a adoção de "todas as medidas nele previstas (...) por todos os Poderes e órgãos nele mencionados". Ora, por certo a Corte de Contas local somente poderá assim declarar se apurar e constatar que a relação entre as "despesas correntes" e as "receitas correntes" não supera noventa e cinco por cento. Logo, o Ministério da Economia deverá solicitar àqueles órgãos de controle dos Poderes Legislativos subnacionais as suas declarações para a observância do disposto no § 6º do art. 167-A da Constituição da República.

24. Logo, ao que tudo indica, fixou-se diretriz no sentido da utilização do RREO para apuração do limite do art. 167-A da Constituição, competindo ao Tribunal de Contas local acompanhar e declarar esse índice e, no caso de superação dos 95%, certificar, também, a adoção de todas as medidas previstas no dispositivo legal por todos os Poderes e órgão nele mencionados.
25. Importante assinalar que, segundo entendimento da PGFN, a vedação do § 6º do art. 167-A, **no que toca às específicas consequências dispostas nesse mesmo dispositivo**, tem aplicação imediata, não dependendo de regulamentação:

Necessário dizer que não há nenhuma norma no art. 167-A da Carta Magna que afaste a sua observância em razão de condicionamentos impostos por legislação infraconstitucional que venha no futuro disciplinar alguns de seus aspectos. **A vedação do § 6º desse artigo da Constituição não depende de regulamentação, tem aplicação imediata**, e não se submete ao regime de validade estabelecido no § 6º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. "Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento)", se impõe, ipso facto, a proibição de "concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido" e de "tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a

forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento". (destacamos)

26. Por esse entendimento, a partir da publicação da EC 109/2021, Estados, Distrito Federal e Municípios passam a ter que acompanhar o indicador DC/RC, bimestralmente, com base no último RREO, para decidirem quanto à adoção de mecanismo de ajuste fiscal, nos termos do art. 167-A da Constituição.

b. Em que situações a aplicação das medidas previstas nos incisos I e II do "caput" do art. 167-A dependerá da publicação de ato normativo, no âmbito do ente federativo? Somente na hipótese do §1º, relativa à apuração de despesa corrente superior 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente e inferior ao limite de 95% (noventa e cinco por cento)? Caso seja superado o limite de 95% (noventa e cinco por cento), há necessidade de publicação de decreto ou lei estadual para aplicação das medidas previstas nos incisos I e II do "caput" do art. 167-A?

27. Segundo o § 1º do art. 167-A, é facultado, ao Poder Executivo, aos demais poderes e órgãos autônomos, o acionamento das medidas de ajuste fiscal previstas nos incisos I a X do *caput* do mesmo artigo, no todo ou em parte, quando a relação DC/RC for superior a 85% e inferior a 95%. No caso do Poder Executivo, o dispositivo previu que as medidas de contenção para que as despesas correntes não atinjam 95% das receitas correntes devem ser adotadas por *ato normativo (decreto)*, que, embora tenha vigência imediata, ficará sujeito à aprovação pelo Poder Legislativo.
28. Já no caso de indicador acima dos 95%, mero *ato administrativo* ou *ato de proibição* seria suficiente para acionar as vedações previstas nos incisos do *caput* do art. 167-A, sem a necessidade de aprovação posterior pelo Poder Legislativo.
29. Perfilhando esse mesmo entendimento, manifestou-se a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na Nota Técnica nº 9/2021:

Depreende-se que se adotadas (por um ato de proibição) as medidas por um dos Poderes do ente quando a relação estiver acima de 95%, estas estariam em vigor enquanto perdurar o desequilíbrio ou se editado com prazo definido. A PEC não previu neste caso (indicador acima de 95%) a necessidade de apreciação do ato pelo Legislativo.

Uma vez que a aferição se dá com base em todas as despesas e receitas do ente, o mais provável é que os demais poderes e órgãos autônomos aguardem a iniciativa das medidas por parte do Executivo.

(...)

O atingimento do limite de 85% faculta (sugere) ao ente subnacional a adoção prudencial de algumas medidas de contenção para evitar o atingimento do limite máximo de 95%, a partir do qual aplica-se o previsto no § 6º do art. 167-A. Infere-se que existe neste intervalo uma margem de discricionariedade na calibragem das ações, sendo que as sanções (para o ente) somente ocorrem a partir do momento em que se ultrapasse o limite máximo.

Os §§ 2º e 3º do art. 167-A estabelecem que quando a relação DC/RC for maior do que 85%, o chefe do Poder Executivo por "ato" próprio poderá adotar, no todo ou em parte, as medidas do art. 167-A, com vigência imediata (facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos). O ato (infralegal) será submetido, em regime de urgência, à apreciação do Legislativo, espécie de decreto normativo. No Legislativo perderá a eficácia se for rejeitado, ou quando transcorrido o prazo de 180 dias sem que se ultime sua apreciação, ou, ainda, quando não mais se verificar o percentual determinado na relação entre a despesa corrente e a receita corrente. O decreto do Executivo aprovado pelas Casas do Congresso Nacional resultará provavelmente em um decreto legislativo.

c. Caso sejam implementados, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, os mecanismos de ajuste fiscal previstos nos incisos I e II do "caput" do art. 167-A, a partir de qual data incidirão as vedações previstas nesses dispositivos? A previsão de "vigência imediata", no §1º do art. 167-A, refere-se à data da publicação de ato do Chefe do Poder Executivo ou está vinculada à apreciação do Poder Legislativo, nos termos do §2º desse mesmo artigo?

30. Conforme respondido no tópico anterior, o gatilho para acionamento, no âmbito do Poder Executivo, do mecanismo de ajuste fiscal consubstanciado nas vedações dos incisos I a X do *caput* art. 167-A da Constituição, é, na hipótese de indicador DC/RC maior que 95%, a edição de *ato administrativo* e, na hipótese do § 1º do art. 167-A (superior a 85% e inferior a 95%), a *vigência do Decreto do Poder Executivo*.
31. O § 3º do art. 167-A da Constituição elucida o segundo questionamento, ao estabelecer que o Decreto do Poder Executivo perderá sua eficácia, ficando reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando: I – for rejeitado pelo Poder Legislativo; II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.
32. Assim, é possível inferir que a vigência imediata das vedações em questão inicia-se a partir da data de publicação do Decreto do Poder Executivo. Se o Poder Legislativo aprovar a iniciativa do Poder Executivo, convertendo o Decreto apresentado em ato do próprio legislativo, os efeitos pretendidos com a medida se perpetuarão na forma da lei, ou seja, até que o ente saia reduza o desequilíbrio fiscal que deu ensejo a esse movimento ordenado. Se, porém, o legislativo não examinar ou rejeitar a proposição, a adoção dos mecanismos de ajuste previstos no art. 167-A da CF/88 restará obstada, ao menos enquanto o ente federado se encontrar no limite prudencial (maior que 85% e menor que 95%). Acima do limite prudencial, a adoção dos mecanismos aqui analisados é impositiva, no sentido de não depender da aquiescência ou manifestação do Poder Legislativo.

d. É facultado ao Poder Executivo estadual adotar parcialmente as medidas previstas no art. 167-A, desde que observadas as vedações da LRF, da Lei Complementar 173/2020 e Lei Complementar 178/2021?

33. A adoção parcial ou gradual das vedações dos incisos do *caput* do art. 167-A da CR/1988 somente é possível, sem consequências/sanções para o ente, se a relação entre despesas correntes e receitas correntes for superior a 85% e inferior a 95%.
34. Diferentemente, se o indicador DC/RC ultrapassar 95%, conquanto o *caput* do art. 167-A estabeleça a *faculdade* de adoção do mecanismo de ajuste fiscal, decidindo o Ente pela sua adoção parcial estará sujeito às vedações do § 6º do mesmo artigo. *In verbis*:

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o *caput* deste artigo, até que **todas as medidas** nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (destacamos)

35. O mesmo ocorre no caso de *calamidade pública nacional*. O art. 167-G da CR/1988 *faculta* aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a aplicação das vedações referidas no *caput*, porém, até que as tenham adotado na *integralidade*, estarão submetidos às restrições do § 6º do art. 167-A da Constituição, enquanto perdurarem seus efeitos para a União.
36. Registre-se que a questão ora colocada, a adoção das restrições da LC 159/2017 e da LC 178/2021 ante o disposto no art. 167-A da Constituição, também, foi analisada na Nota Técnica nº 9/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que assim se posicionou:

Observe-se, no entanto, que o § 6º do mesmo artigo prevê que, na hipótese de o limite superar a relação de 95%, veda-se a concessão/obtenção de garantias e a realização de operações de crédito com outro ente (usualmente a União), até que todas as medidas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos do estado, DF ou município, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de

Contas. Tal hipótese de vedação de concessão de garantias ou de realização de operação de crédito, bem como da aferição da adoção das medidas terá que ser harmonizada com a Lei Complementar 178, de 2021, que cria o Plano de Equilíbrio Fiscal ("Capag C") e altera o Regime de Recuperação Fiscal - Lei Complementar 173, de 2017 ("Capag D"). O ente que optar em promover tais planos de ajustamento, deverá observar também as novas disposições da EC 109/21, no que tange à adoção de medidas e atendimento das condições para receber garantias e operações de crédito e do estabelecimento das medidas de contenção de despesas, bem como as condicionalidades estabelecidas naquelas Leis. O ente federado que optar por promover Plano de Equilíbrio Fiscal e Regime de Recuperação Fiscal nos termos das leis complementares nºs 178/21 e 159/17(*rectius*), deverá observar também as novas disposições da EC 109/21, no que tange à adoção de medidas e atendimento das condições para receber garantias e operações de crédito.

37. Ademais, é preciso apontar, conforme elucida o inciso II do § 5º do art. 167-A, que as disposições do referido artigo não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

1.2. Alcance das vedações previstas no inciso I "caput" do art. 167-A da PEC nº 186/2019

a. Em relação às vedações previstas no inciso I, alíneas "a", "b", "c", "d", "e" e "f", é possível aplicar, na hipótese de implementação de tais medidas no âmbito do Poder Executivo estadual, o mesmo entendimento constante no Parecer Jurídico nº 16.247/2020 (processo 1500.01.0139592/2020-97), tendo em vista a semelhança com dispositivos da Lei Complementar Federal nº 173/2020 (especialmente os incisos I, II, IV, V e VI do art. 8º), ressalvadas as particularidades relativas às datas de vigência e aos procedimentos para implementação dos mecanismos de ajuste fiscal?

38. Sim, de modo geral, numa perspectiva abstrata, no que permitir a similitude entre as vedações do art. 8º da LC 173/2020 com as previstas no art. 167-A, guardadas as particularidades de cada qual, sobretudo quanto às datas de vigência e aos procedimentos para implementação, podem ser adotados os entendimentos esopados no Parecer 16.247/2020. Aponta-se, tangenciando o inciso IV do art. 167-A da CR/1988 que, diferentemente do inciso IV do art. 8º da LC 173/2020, da proibição de admissão ou contratação de pessoal não foi ressalvada a reposição de cargos em comissão e funções de confiança de assessoramento, conforme falaremos mais à frente.

b. Considerando que o Poder Executivo estadual já se encontra sujeito às vedações da LRF e LC 173/2020, caso sejam adotadas as medidas previstas no inciso I do caput do art. 167-A da PEC 186/2019, qual data base deverá prevalecer para:

- reposição de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa?
- reposição decorrente de vacância de cargo efetivo ou vitalício?

39. Tanto a LRF, a LC173/2020 como o art. 167-A da CR/1988 não previram data base para reposição de cargos.
40. Com relação à reposição de cargos de provimento em comissão destinados à chefia e direção, foi inserida, no art. 8º, IV, da LC 173/2020 e no inciso IV, alínea "a", do artigo 167-A da CR/1988, condição para a sua autorização, qual seja, que a reposição não *acarrete aumento de despesas*[4]. Embora a LRF não faça ressalva expressa aos cargos de chefia e de direção no inciso IV do parágrafo único do art. 22, esta AGE, desde a Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, sustenta a possibilidade de sua reposição, condicionada à demonstração da imprescindibilidade do cargo e à não elevação de despesas.
41. Deve-se ter em mente a impossibilidade de a reposição acarretar aumento de despesas com pessoal, o que, em termos jurídicos, exige que sejam mantidas a mesma simbologia e remuneração do cargo. Acréscimos não vinculados a esses dois fatores, se existentes, não podem impactar as despesas com pessoal, sob pena de inviabilizar a reposição. Essa aferição envolve questão contábil.
42. Portanto, embora inexista data-base para a reposição desses cargos, a condição imposta pela legislação (não aumento de despesas) limita a sua concretização quando a vacância tiver ocorrido há mais tempo.
43. No tocante à reposição decorrente de cargo efetivo ou vitalício, a considerar que o Executivo estadual permanece acima do limite prudencial de gastos com pessoal, parece-nos que prosseguem válidas as diretrizes fixadas na Orientação Técnica-Jurídica nº 01/2015, no sentido de ser possível a reposição de cargos nas áreas da saúde, educação e segurança, tomando como parâmetro temporal a data em que fora atingido o limite prudencial.

c. A reposição de cargos de provimento em comissão e funções de confiança para assessoramento é alcançada pela excepcionalidade prevista no inciso I do "caput" do art. 167-A?

44. O questionamento, na verdade, envolve o inciso IV do *caput* do art. 167-A da CR/1988, que prevê a vedação à admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas: a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 desta Constituição; e d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares.
45. Observa-se que o dispositivo expressamente excepciona os cargos em comissão de chefia e de direção, nada dispondo a respeito dos cargos de provimento em comissão ou funções de confiança de assessoramento. Isso poderia nos levar à conclusão de que o legislador quis vedar a nomeação para esses cargos de provimento em comissão ou assessoramento.
46. Todavia, não se pode perder de vista que a restrição de reposição desses cargos em comissão de assessoramento é apenas uma entre as várias formas possíveis de implementação de medidas tendentes à equalização fiscal. O que objetivamente interessa é que a ação implementada de forma isolada não resulte, ao final, feitas as compensações cabíveis e necessárias (Parecer AGE nº 16.314/2021), em incremento global de despesas para o ente federado em exposição fiscal.
47. Nessa linha de entendimentos, não se pode olvidar que o inciso IV do art. 8º da LC 173/2020, ao vedar a admissão ou contratação de pessoal, faz ressalva às reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesas. A LC 159/2017, no inciso IV, alínea "a", com redação dada pela LC 178/2021, também ressalva, da vedação de admissão ou contratação de pessoal, as reposições de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa. É dizer: a questão, como se vê, deve ser examinada de forma sistemática, ou seja, levando-se em consideração o conjunto das normas e não apenas o dispositivo isoladamente, como, aliás, ressei da própria leitura do inciso II do § 5º do art. 167-A.
48. Além disso, tem-se que o § 1º do art. 167-G da CR/1988, incluído pela mesma Emenda Constitucional nº 109/2021, estabelece que, na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplica, entre outras, a vedação constante do inciso IV do *caput* do art. 167-A.
49. Assim, mesmo estando o Poder Executivo acima do limite prudencial, que adote o mecanismo de ajuste fiscal do art. 167-A da CR/1988 ou, ainda, que seja aprovado o Plano de Recuperação Fiscal, poderá, no contexto de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, observada a temporariedade, repor cargos em comissão e funções de confiança de assessoramento necessários ao enfrentamento da pandemia.
50. Dessa forma, é preciso sempre verificar o contexto e a posição do Poder Executivo frente às Leis Complementares 101/2000, 173/2020 e 159/2017 e às disposições do art. 167-A e do art. 167-G da Constituição, para inferir se será ou não possível a reposição de cargos em comissão e funções de confiança de assessoramento.
51. Recentemente, esta unidade consultiva da AGE, no Parecer nº 16.314/2021, com base nas alterações promovidas pela LC 173/2020 e, sobretudo, pela LC 178/2021, reconheceu a possibilidade de substituição e reposição, sem aumento de despesa, de cargos de provimento em comissão destinados à função de assessoramento, enfatizando a necessidade de, no contexto atual, contar a máquina administrativa com força de trabalho apta e suficiente para o enfrentamento da pandemia e de seus efeitos, *in verbis*:

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 pessoa* / [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.

52. Cediço que o enfrentamento da pandemia vai muito além das ações nas áreas de saúde e assistência social. Há uma gama de questões transversais que devem integrar as respostas da Administração Pública aos desafios complexos causados pela pandemia, as quais perpassam, todas elas, pela atuação do corpo de pessoal da administração pública.
53. Foram muito felizes os autores Fernando de Souza Coelho, Victor Corrêa, Rafael Lincoln Lisboa e Sibelly Resch, ao compararem, na dimensão intraorganizacional do Poder Executivo, as áreas-meio à "casa de máquinas":

Apesar do horizonte temporal curto, percebe-se, assim, que o debate sobre boas práticas, falhas e insucessos do setor público brasileiro no combate à pandemia tem focado mormente os aspectos político-estruturais, secundarizando as dimensões intraorganizacionais que operacionalizam, na acepção administrativa, o "Estado em ação". Neste contexto, este artigo joga luz em um tema por vezes relegado na gestão pública contemporânea: o papel das áreas-meio e suas áreas funcionais (Coelho & Valadares, 2019) – um objeto de estudo inevitável para se compreender as respostas dos governos em termos do design e delivery de projetos e atividades pelo back office da administração pública. A retaguarda do Poder Executivo (quer seja na administração direta ou indireta) naturalmente é algo invisível aos cidadãos-usuários, tal como ocorre com as funções administrativas e seu staff perante clientes de uma organização privada.

[...]

Diante de uma crise sanitária como a da COVID-19, com impactos econômicos e efeitos sociais que, no caso do Brasil, sobrepuseram-se a uma crise política no governo federal, a retaguarda da administração pública torna-se, de fato, invisível. Porém, obviamente existem estruturas e processos intraorganizacionais na máquina pública, denominada neste artigo metaforicamente de "Casa de Máquinas" e representada pelas áreas-meio, seja no âmbito macrogovernamental, seja no âmbito das organizações públicas. Academicamente, essa dimensão intraorganizacional no setor público, originária da escola clássica da administração pública, é visualizada na metáfora das organizações vistas como máquinas (Morgan, 1996) e estilizada na burocracia mecanicista orientada para a eficiência operacional e no movimento da Administrative Management – com seus princípios de design organizacional aplicado às organizações públicas (inaugurado com as obras de Luther Gulick e William Willoughby) – nos primórdios do século XX. Na história do Brasil, esses ideais surgem no setor público na década de 1930, com a criação do DASP no Estado Novo de Getúlio Vargas e a importância da racionalização administrativa aplicada ao orçamento público, à gestão de materiais/patrimônio e à organização de pessoal (Wahrlich, 1979).

Se no passado essas funções administrativas se referiam à reforma burocrático-weberiana da gestão governamental, no presente essa Casa de Máquinas se (re)posiciona na interdependência entre os atores públicos e privados e nos arranjos interorganizacionais que caracterizam a ambiência da governança pública (Ferlie, Lynn, & Pollitt, 2007). Isto é, não é um sistema fechado – isolado, rígido e estanque – circunscrito à gestão (interna) dos órgãos públicos, mas um sistema aberto sobre o qual os princípios de gestão por resultados, foco no usuário-cidadão, transparência e modernização administrativa prescrevem o "how to" em torno da prestação de serviços públicos para a sociedade. Nesse panorama, as políticas de gestão pública (ou gestão como política pública) tornam-se molas mestras para a coordenação – coerente e constante – das diversas áreas funcionais que perfazem a gestão pública; em síntese, "son medios autorizados para intentar guiar, compeler y motivar la función pública en su conjunto, (...) [con] cambios deseados y realizados en las reglas y rutinas institucionales" (Barzelay, 2003, pp. 18-19).

Na Casa de Máquinas da administração pública, as "roldanas e engrenagens" são ativadas por sistemas e funções de natureza técnico-gerencial compostos de estruturas e processos que permitem a organização funcionar, como recursos financeiros, atribuição de responsabilidades, o gerenciamento e a alocação de pessoal, o processo comunicacional e o suprimento de materiais (Huerta, 2008). O subsistema técnico volta-se para a entrega da tarefa, e o subsistema gerencial, por sua vez, intermedeia a relação entre a organização pública e o cidadão-usuário, assim como a provisão dos recursos para a elaboração e execução do task management. Baseado em Lynn (2007), pode-se acrescentar a abordagem da gestão pública como arte, praticada por indivíduos (burocratas de médio escalão e servidores públicos do staff administrativo) em papéis gerenciais para a resolução de problemas. Nota-se que, diante do desafio de atuar em um cenário de pandemia, essa arte de interpretar problemas, compreender desafios e tomar decisões na urgência, desatando nós (conflitos políticos, aspectos jurídico-legais e sobreposição do controle, por exemplo) e dirigindo equipes de trabalho, necessita estar apurada. A integração entre estrutura formal e o comportamento organizacional dos órgãos públicos, compreendendo a modelagem organizacional justaposta à improvisação de gestores públicos que contornam as patologias sistêmicas da burocracia, realça uma capacidade de gestão e liderança que suplanta a dicotomia estrutura-volição pela equalização (Cavalcanti, 2004).

[...]

Parte-se do ambiente organizacional do setor público involucrado pelas políticas públicas, com diretrizes e normatizações que se desdobram em prestação de serviços públicos e programas governamentais. Na dimensão intraorganizacional, no nível meso, visualizamos as três perspectivas que se interpenetram na gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo e orientam suas funções administrativas. A perspectiva organizacional envolve a estrutura (arquitetura de gestão e padrão formal de autoridade e cargos) e os processos administrativos como tomada de decisão e comunicação; a perspectiva técnica abrange os métodos, instrumentos e ferramentas de trabalho que amparam o diagnóstico dos problemas, o processo decisório, a projeção de resultados e o cumprimento das ações; e a perspectiva gerencial compreende o pensar e o agir tecnopolítico para mobilizar capacidades organizacionais e alinhar atores em prol do estabelecimento de objetivos. No nível micro da dimensão intraorganizacional, manifesta-se a Casa de Máquinas concernente às áreas-meio; elas concretizam-se em funções que processam (na acepção fayolista de planejamento, organização, execução e controle) os recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos e informacionais que instrumentalizam projetos e atividades de gestão pública que, por seu turno, permitem que governos e organizações públicas desempenhem suas ações.[5]

54. Sem holofotes, os servidores e empregados públicos atuam, incansavelmente, desde o início da pandemia, forçados a se adaptarem a novos métodos e rotinas de trabalho, de maneira a promover as entregas esperadas com a agilidade que a crise sanitária impõe.

Subitamente, a pandemia de coronavírus (COVID-19) alterou o trabalho e os locais de trabalho do setor público. Os servidores públicos estão desempenhando um papel de liderança na resposta à pandemia. Os profissionais de saúde estão mantendo os sistemas médicos funcionando e as famílias em segurança. Os servidores públicos estão encontrando formas inovadoras de desenhar e alocar gastos com estímulos econômicos sem precedentes, e controlar picos severos de desemprego.

Nesse sentido, as forças de trabalho do setor público estão sendo solicitadas a trabalhar de novas maneiras dentro de novos contextos. Os Ministérios e organismos públicos estão aprendendo a usar novas tecnologias e ferramentas 'on-the-go', muitas vezes em paralelo a procedimentos e processos antigos. Os servidores públicos individuais estão adaptando o trabalho e o tempo pessoal para cumprir os

compromissos familiares e de assistência. O setor público tornou-se "acidentalmente ágil", com novos procedimentos e protocolos que governam o trabalho remoto, processos de contratação acelerados e programas de mobilidade acelerados desenvolvidos com velocidade sem precedentes.^[6]

55. É inconteste que a crise sanitária e econômica reduziu significativamente a capacidade de gastos dos governos, aumentando a pressão por maior eficiência. Impôs o desafio de atuação assertiva, mesmo diante da escassez de recursos, para atendimento à população, mormente à população marginalizada, visando a minoração dos impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos sem precedentes na história recente das epidemias, a exigirem adoção de ações contundentes pela Administração Pública.
56. Nesse contexto, não se pode esquecer que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, desde 2015, vem promovendo a redução do seu quadro de pessoal em virtude das limitações impostas pela LRF, notadamente mediante o corte de despesas com cargos de provimento em comissão destinados ao assessoramento, cujo número já se encontra bastante enxuto. De tal sorte, forçar uma redução ainda maior poderá ocasionar o comprometimento da atuação administrativa, pressionando ainda mais servidores que já se encontram com sinais de esgotamento.
57. Pelo exposto, entendemos sustentável a manutenção da possibilidade de substituição e de reposição de cargos de assessoramento, sem aumento de despesas, mesmo a teor do novel art. 167-A da Constituição durante o período de enfrentamento da pandemia, sem restrição de área, entendendo a relevância do conjunto, do todo, no contexto da crise sanitária, desde que mantidas as condições arroladas no Parecer nº 16.314/2021, em conformidade com o Ofício Circular COFIN nº 003/2021 (SEI 1500.01.0061542/2021-22) que estabelece:

Fica estabelecido que, finalizado o prazo para implementação dos Processos de Reforma Administrativa, tanto para a Administração Direta quanto para a Administração Indireta do Poder Executivo Estadual, serão possíveis as substituições e reposições de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, inclusive destinados à função de Assessoramento, desde que:

- i) seja comprovada a imprescindibilidade da substituição para o funcionamento do órgão ou entidade e a impossibilidade de reorganização administrativa;
- ii) seja observada a simbologia do cargo atribuída ao antecessor;
- iii) não seja concedida valorização salarial a servidor sem que haja alteração de suas atribuições e responsabilidades;
- iv) seja apresentada medida compensatória para os casos em que apresentar impacto financeiro;
- v) o provimento do cargo seja realizado em até 90 (noventa) dias corridos da vacância do cargo. Para os casos de cargos a serem providos por meio do Programa Transforma Minas, deverá ser observado o prazo máximo de 90 (noventa) dias entre a vacância de cargo e a abertura do processo seletivo no âmbito do Programa.

A compensação do impacto financeiro poderá ser realizado por meio de:

- a) indicação de bloqueio de cargo/função/gratificação válido, ou seja, bloqueio de cargos válidos dentro do quadrimestre;
- b) conjunto de atos realizados dentro do quadrimestre, de forma que o total dos provimentos não apresente impacto financeiro global e não implique em aumento de despesas na folha de pessoal.

Considera-se quadrimestre o período entre as publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal.

58. As exigências de temporariedade e a exclusividade, por sua vez, estão atreladas à não aplicação da vedação de admissão ou contratação de pessoal a medidas de combate à calamidade pública, com esteio no § 1º do art. 8º da LC 173/2020, ainda que acarretem incremento de despesas e não observem as exigências do art. 17 LRF (vide Nota Jurídica nº 5.620/2020).
59. Para melhor esclarecer a distinção das hipóteses dos parágrafos anteriores, tomemos os seguintes exemplos. A primeira hipótese podemos ilustrar com o pedido de exoneração de assessor que atua no IML, na parte de cadastros. Sua atuação, embora não tenha relação direta com a pandemia, é de extrema importância no contexto atual. A reposição não irá gerar ônus, estando já prevista no orçamento. Nessa situação, serão exigidos os requisitos do Parecer nº 16.314/2021 e do Ofício Circular COFIN nº 003/2021 (SEI 1500.01.0061542/2021-22). Com relação à segunda hipótese, podemos citar, como exemplo, a necessidade de nomeação para cargo de provimento em comissão antes não ocupado, na SEDESE, com vistas à execução, acompanhamento e controle dos auxílios emergenciais. Aqui, a medida está diretamente relacionada ao combate à calamidade pública, de modo que, quando essa cessar, não mais se justificará a manutenção do cargo.
60. Conquanto calcados na razoabilidade, por dever de ofício, cabe-nos alertar que órgãos de controle e, mesmo a União, podem não ter a mesma sensibilidade quando da interpretação da matéria, não anuindo aos argumentos ora expendidos. Assim, advindo decisão ou pronunciamento por partes desses órgãos em sentido contrário ao ora defendido, o ponto deverá passar por reexame.

1.3. Sobre a suspensão de progressões e promoções nas carreiras

61. O dispositivo que previa, na PEC 186/2019, a suspensão de progressões e promoções nas carreiras foi retirado do projeto, pela Câmara dos Deputados, em segundo turno de votação.
62. Logo, inexistindo, na Emenda Constitucional promulgada, a previsão de suspensão de progressões e promoções, ficam prejudicadas as indagações das alíneas "a", "b", "c" e "d" do item 1.3 da consulta.

II - LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021 – ALTERAÇÕES NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

a. Na hipótese de adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal, a realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos ficará suspensa por quatro anos?

63. A polêmica em torno da possibilidade de realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos decorre das alterações promovidas pela LC 178/2021, essencialmente às incidentes sobre os incisos IV e V do art. 8º da LC 159/2017.
64. A redação original dos mencionados incisos previa:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

65. O art. 13 do PLP nº 101/2020, por seu turno, propôs, entre, outras, as seguintes mudanças a repercutirem no art. 8º da LC 159/2017:

Art. 8º.....

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:

- a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

- b) contratação temporária; e
- c) vacância de cargo efetivo ou vitalício;
- V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV;

66. Ocorre que a alínea "c" do inciso IV (vacância de cargo efetivo ou vitalício) do PLP foi vetada pelo Exmo. Sr. Presidente da República, que, dirigindo a Mensagem nº 9, de 13 de janeiro de 2021, ao Presidente do Senado Federal, apresentou as seguintes razões para o veto:

Alínea "c" do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, alterada pelo art. 13 do projeto de lei complementar

"c) vacância de cargo efetivo ou vitalício;"

Razões dos vetos

"A propositura legislativa indica, como exceção ao rol das vedações ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, a possibilidade de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, salvo para reposição de cargos de chefia e direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa, contratação temporária, e vacância de cargo efetivo ou vitalício.

Entretanto, contraria interesse público ao desmembrar a possibilidade em alíneas, pois possibilita que sejam admitidas ou contratadas reposições de pessoal para o caso de vacância de cargo efetivo ou vitalício mesmo que acarretem aumento de despesa, tendo em vista que não foi definida a data base para calcular o estoque de vacâncias que deve ser repostas, abrindo margem para aquelas anteriores ao ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o que poderia aumentar as contratações no RRF, considerando cargos que foram vagos ao longo das últimas décadas, aumentando-se, assim, as despesas com pessoal, que correspondem à maior parte das despesas correntes dos Estados."

67. Interrompemos a transcrição, para um aparte. É possível verificar, até então, a preocupação presidencial de evitar o aumento de despesas com pessoal, uma vez que a ausência de data de corte poderia fazer com que fossem repostos cargos cujo vacância ocorresse muito antes da adesão ao RRF, podendo comprometer o alcance das metas pactuadas no regime. Assim, se a justificativa de veto fosse encerrada nesse ponto, *poder-se-ia*, mediante interpretação sistemática, considerando sobretudo a disposição do art. 22, p. ú., inc. IV, da LRF, bem como dos enunciados contidos no art. 167-A, IV, da Constituição, no art. 8º, IV, da LC 173/2020, sustentar a possibilidade de reposição de cargos efetivos e vitalícios, desde que não gere aumento de despesas com pessoal, mormente nas áreas de educação, saúde e segurança. Com relação a essas três áreas estratégicas, não é demais lembrar que o legislador permitiu, no contexto de extrapolação do limite de despesas com pessoal, a realização de reposições mesmo quando essas ocasionassem incremento da folha de pagamento, como nos casos de vacância decorrente de aposentadoria ou de falecimento de servidores. Lembrando que a própria Constituição determina a vinculação de receitas destinadas a essas três áreas, ante sua relevância.
68. Além disso, outra interpretação possível, que não excluiria a anterior, compreenderia a exceção para reposição de contratos temporários, prevista na alínea "b" do inciso IV do art. 8º da LC 159/2017, como permissivo, também, para a sua substituição por concursados, desde que não haja incremento de despesa, na hipótese de contratação autorizada em virtude da necessidade de "excepcional interesse público" cuja a urgência não poderia aguardar a conclusão de processo seletivo. Cediço que a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos é, conforme preceito constitucional (art. 37, II), condição para a investidura em cargo ou emprego público. Todavia, o art. 37, inciso IX, da Constituição da República também permitiu que lei estabeleça os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade *temporária de excepcional interesse público*. No âmbito do Estado de Minas Gerais, as normas para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público constam da Lei estadual nº 23.750, de 23 de dezembro de 2020, da qual destacamos:

Art. 1º – Esta lei estabelece normas para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

§ 1º – As disposições contidas nesta lei não se aplicam às funções de magistério, nos termos do parágrafo único do [art. 22 da Constituição do Estado](#).

§ 2º – O Poder Executivo dará prioridade à realização de concurso público para suprir insuficiência de pessoal.

Art. 3º – A contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público pode ser efetuada nos seguintes casos:

(...)

VI – para suprir necessidade excepcional de serviço que não possa ser atendida nos termos do disposto no art. 96 da [Lei nº 869, de 5 de julho de 1952](#), especialmente nas seguintes atividades:

- a) finalísticas, relacionadas à assistência à saúde;
- b) finalísticas, na área de segurança pública, observadas as vedações previstas no art. 4º;
- c) de vigilância e inspeção relativas à defesa agropecuária para atendimento de situações emergenciais relacionadas a iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana, assim declaradas pela autoridade competente;
- d) de prevenção temporária, com o objetivo de conter situações de grave e iminente risco à sociedade que possam ocasionar incidentes de calamidade pública ou danos e crimes ambientais, humanitários ou à saúde pública, nos termos definidos em regulamento.

(...)

§ 3º – No caso previsto no inciso VI do *caput*, a contratação por tempo determinado será realizada quando for constatada, nos termos de declaração expedida pela autoridade competente, a insuficiência de pessoal efetivo para a manutenção do regular funcionamento dos serviços públicos, caso em que o número total de contratados temporários não poderá ultrapassar 35% (trinta e cinco por cento) do total de servidores efetivos em exercício na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

Art. 6º – A contratação de pessoal com fundamento nesta lei será feita mediante processo seletivo simplificado, nos termos de regulamento.

(...)

§ 2º – Caso o Poder Executivo não realize concurso público para suprir a insuficiência de pessoal, o processo seletivo a que se refere o *caput* será realizado periodicamente com intervalo máximo de vinte e quatro meses entre cada um.

69. De acordo com a Lei mineira, embora possa o Poder Público promover a contratação de pessoal nos casos arrolados acima, deverá dar prioridade à realização de concurso público para suprir insuficiência de pessoal.
70. Logo, essas duas linhas interpretativas - que permitiriam a reposição de servidores efetivos, ainda que restrita às áreas de educação, saúde e segurança, e a reposição de contratos temporários por servidores efetivos, desde que não provoquem aumento de despesas - seriam, em tese, passíveis de sustentação. Contudo, mesmo nesse intento haveria o contra-argumento, fundado nas regras de hermenêutica, no sentido de que não se pode conferir interpretação ampliada a normas restritivas ou de exceção.
71. Ademais, retornando às razões dos vetos presencial, o trecho que vem na sequência do já transcrito alhures encerra posição extremamente restritiva do Governo Federal quanto à possibilidade de reposição nos primeiros exercícios de vigência do Plano de Recuperação Fiscal, não ressaltando sequer as áreas essenciais:

Ressalta-se, que o veto não é impedimento absoluto para a contratação de pessoal para reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, uma vez que o § 2º do mesmo artigo dispõe que as vedações, desde que expressamente previstas no plano, poderão ser excepcionalmente ressalvadas, a partir do 4º exercício de vigência, sendo que ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do referido dispositivo. (destacamos)

72. Diante disso, na ausência de exceção expressa, considerando a literalidade do texto e a interpretação histórica, não caíndo o veto Presidencial, suas razões podem ser consideradas obstáculo à possibilidade de reposição de cargos efetivos ou vitalícios durante os primeiros exercícios do Regime de Recuperação Fiscal, inclusive nas áreas de educação, saúde e segurança, para os entes federados que formal e efetivamente aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal encetado nessa norma.
73. Nesse passo, uma vez que compete ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, entre as várias atribuições constantes do art. 7º da LC 159/2017, recomendar ao Estado "a adoção de providências para o fiel cumprimento do disposto nesta Lei Complementar", a prudência recomenda que, no momento oportuno, seja verificada a interpretação que este vem dando à matéria, inclusive mediante, se possível e conveniente para o Ente, a formulação de consulta específica.
74. Por cautela, até que haja pronunciamento definitivo sobre o ponto, é aconselhável trabalhar com o cenário mais restritivo, inferindo-se, conforme ressaltado na Mensagem Presidencial, que somente a partir do quarto ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal é que, com espeque no § 2º do art. 8º da LC 159/2017, incluído pela LC 178/2021, poderiam ser as vedações do citado artigo objeto de compensação ou excepcionalmente ressalvadas, desde que expressamente prevista no Plano.

§ 2º As vedações previstas neste artigo, desde que expressamente previsto no Plano, poderão ser, a partir do quarto exercício de vigência do Regime: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#).

I - objeto de compensação; ou [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

II - excepcionalmente ressalvadas. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#).

75. Quanto à compensação prevista no § 2º, inciso I, do art. 8º da LC 159/2017, o § 3º do mesmo dispositivo vem esclarecer:

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações:

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública.

76. Os §§ 2º e 3º serão, ainda, objeto de regulamentação, por ato do Ministro de Estado da Economia, consoante preconiza o § 7º do mesmo artigo, acrescido pela LC 178/2021.

77. Embora algumas das alterações ainda se encontrem sujeitas à regulamentação, cabe trazer à baila posição externada pela Procuradoria da Fazenda Nacional, no PARECER SEI Nº 2481/2021/ME[7], ao responder consulta formulada pelo Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal a respeito de sua executoriedade. O Conselho apresentou à PGFN os seguintes questionamentos acerca das modificações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, na Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, mormente quanto ao veto da alínea "c" do seu inciso IV do art. 8º da LC 159/2017:

Com a sanção da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 teve partes significativas do seu conteúdo normativo alterado, citando-se, entre outras, as vedações inscritas no seu art. 8º, de especial interesse deste Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, consideradas as suas atribuições.

Dentre essas vedações, releva destacar aquela inscrita na alínea "c" do seu inciso IV que, após veto Presidencial, não permite mais a reposição de cargos efetivos em razão de vacância surgida após o Regime, como se dava com a versão original da LC nº 159.

Como consequência da alteração acima apontada, bem assim de outras alterações promovidas pela LC nº 178 com menor frequência, este Conselho tem sido questionado a respeito da executoriedade imediata dessas alterações normativas, não apenas pelo estado do Rio de Janeiro, que teve a sua permanência no Regime de Recuperação Fiscal prorrogada por força da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, em 11 de janeiro de 2021, no âmbito da ACO nº 3457, isso é, em momento anterior ao da sanção da LC nº 178, mas também por outros estados da federação interessados em ingressar no Regime da LC nº 159. Diante desses questionamentos, solicitamos a análise da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional quanto aos seguintes questionamentos?

Em que medida as alterações normativas advindas da LC Nº 178 são de executoriedade imediata para o estado do Rio de Janeiro, considerando os efeitos da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, no âmbito da ACO nº 3457 e a regra jurídica "tempus regit actum";

Em que medida essa executoriedade é exigida, considerando o momento da solicitação de adesão do Regime e o da sua homologação.

78. Com relação aos questionamentos, a PGFN assim se pronunciou:

5. Impende observar que, na cláusula de vigência da Lei Complementar nº 178, de 2021, consubstanciada em seu art. 32, foi conferido tratamento diferenciado aos dispositivos nela previstos, estabelecendo-se período de vacância para alguns e, para outros, a vigência é prevista na data de publicação da mencionada lei. No tocante às disposições que modificaram a Lei Complementar nº 159, de 2017, essas estão incluídas no rol de dispositivos que começou a vigorar na data de publicação da citada Lei Complementar nº 178, de 2021.

6. Desse modo, é indene de dúvidas que, no tocante aos entes subnacionais que nunca estiveram com Regime de Recuperação Fiscal vigente, não alcançados pelo disposto no art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, não há que se cogitar em aplicação de dispositivos revogados da Lei Complementar nº 159, de 2017, mas, preenchendo-se os requisitos para subsunção do fato à norma, aplica-se a referida lei com as modificações promovidas pela Lei Complementar nº 178, de 2021.

7. . Com efeito, assim leciona Norberto Bobbio acerca da sucessão das leis no tempo [2]:

O critério cronológico, também chamado de *lex posterior*, é aquele com base no qual, de duas normas incompatíveis, prevalece aquela sucessiva: *lex posterior derogat priori*. Esse critério dispensa maiores comentários. É a regra geral no direito que a vontade sucessiva abroga a anterior, que de dois atos de vontade da mesma pessoa, seja válido o que se realizou por último no tempo. Imagine-se a lei como expressão da vontade do legislador. Não haveria dificuldade em justificar a regra. A regra contrária criaria obstáculo ao progresso jurídico, à adaptação gradual do direito às exigências sociais. Vamos imaginar, por absurdo que seja, as consequências que derivariam da regra que prescrevesse a limitação à norma anterior. Além disso, presume-se que o legislador não queira fazer algo inútil e sem objetivo: se devesse prevalecer a norma anterior, a lei sucessiva seria um ato inútil e sem objetivo. (...) Grifou-se

8. Não obstante o legislador complementar excepcionou, no art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, a aplicabilidade imediata das modificações feitas pela referida lei nas regras legais do Regime de Recuperação Fiscal previsto na Lei Complementar nº 159, de 2017, nos seguintes termos:

Art. 21. O Estado com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 poderá pedir nova adesão ao Regime, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e suas alterações, se o pedido for protocolado até o último dia útil do quarto mês subsequente ao da publicação desta Lei Complementar. § 1º Os valores referentes a obrigações vencidas até a data da primeira adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal e não pagas por força de decisão judicial serão incorporados à conta gráfica naquela data,

constituindo seu saldo inicial, com: I - incidência dos encargos contratuais de normalidade sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade até a data de homologação do novo Regime de Recuperação Fiscal, no caso de obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia concedida em razão da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; II - incidência da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade até a data de homologação do novo Regime de Recuperação Fiscal, no caso de obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União. § 2º Os valores não pagos das dívidas relativas às obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia concedida em razão da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e às obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União, bem como o saldo da conta gráfica apurado na forma do § 1º, serão capitalizados nas condições do art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e sua regulamentação, e incorporados ao saldo do contrato de que trata o art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. § 3º As possibilidades de incorporação mencionadas nos §§ 1º e 2º deste artigo aplicam-se também às inadimplências relativas a operações garantidas pela União de natureza distinta daquela de que trata o inciso II do referido § 1º, cuja recuperação dos valores honrados pela União tenha sido suspensa por força de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações ajuizadas até 30 de outubro de 2019. § 4º Protocolado o pedido referido no caput deste artigo, o Ministério da Economia publicará em até 10 (dez) dias o resultado do pedido de adesão do Estado. § 5º O deferimento do pedido de nova adesão de que trata o caput implica encerramento do Regime de Recuperação Fiscal vigente. (Grifou-se)

9. Nessa perspectiva tem-se que, no supramencionado dispositivo, o legislador complementar condicionou, para os Estados com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020, a aplicabilidade da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suas alterações ao pedido de tais Estados de nova adesão ao Regime, bem como ao preenchimento dos requisitos legais, entre os quais o mesmo legislador previu uma hipótese normativa diferenciada no tocante ao atendimento do art. 3º da referida lei, § 3º, em que serão computadas as obrigações suspensas em função daquele Regime.

[...]

12. Nessa perspectiva, na medida em que o art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, condiciona a aplicabilidade da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suas alterações ao pedido de nova adesão ao RRF do Estado com regime vigente em 31 de agosto de 2020 e, haja vista que na consulta o Conselho não aduz a existência da apresentação do referido pedido pelo Estado do Rio de Janeiro e o seu deferimento, na hipótese de tutela de urgência deferida pelo Supremo Tribunal Federal amparar a prorrogação precária e provisória do Regime de Recuperação Fiscal desse ente estadual, cujos efeitos da decisão deverão ser perquiridos perante o órgão de representação judicial da União, as vedações a serem observadas pelo aludido Estado permanecem sendo as do art. 8º da redação original da Lei Complementar nº 159, de 2017. Deferido eventual pedido do Estado do Rio de Janeiro de nova adesão ao RRF nos termos da Lei Complementar nº 159, de 2017, e suas alterações, por força do disposto no art. 4º-A, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar nº 159, de 2017, cominado com § 5º do art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, as vedações a serem observadas passam a ser as do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com as modificações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 2021. (grifos no original)

79. Da leitura do Parecer, duas ponderações são necessárias. Primeiro, observa-se que a PGFN não cuidou da interpretação do dispositivo, deixando, porém, a entender, tal como sugestionado pelo Conselho, que *após veto Presidencial, não seria mais permitida a reposição de cargos efetivos em razão de vacância surgida após o Regime, como se dava com a versão original da LC nº 159.*
80. Segundo, foi firmado entendimento pela PGFN no sentido de que somente será admitida a aplicação da antiga norma aos entes subnacionais que estavam com RRF vigente ao momento da publicação da LC178/2021, não sendo suficiente mero pedido de adesão para ser contemplado pela antiga regra. Significa dizer que os Estados que, à semelhança de Minas Gerais, ainda não aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal da LC nº 159, poderão, se e quando o fizerem, encontrar dificuldade para promover a reposição de cargos efetivos vagos, inclusive no contexto da própria compensação de que tratam os §§2º e 3º do art. 8º da LC 159/2017.

b. Os concursos públicos autorizados e em andamento poderão ter continuidade após a vigência da vedação prevista no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017? Caso seja necessário interromper os concursos, a partir de qual etapa de realização a suspensão deverá ocorrer (autorização do COFIN, contratação de entidade executora, publicação de edital, execução das etapas classificatórias ou eliminatórias do concurso e homologação)?

81. Antes de mais nada, é bom lembrar que a proibição à realização de concurso público já constava da Lei Complementar nº 173/2020, que excepcionava da regra a *reposição* de cargos efetivos e vitalícios. Logo, ainda que houvesse a possibilidade de abertura de concursos, as vagas abertas deveriam estar atreladas à reposição de cargos já existentes, não a prover cargos novos. Sobre o tema, confirmam-se o Parecer Jurídico nº 16.247/2020 e a Nota Jurídica nº 5.592/2020 desta Consultoria Jurídica.
82. Segundo, a mesma Lei Complementar previu, no art. 10, a possibilidade de suspensão dos certames federais já homologados durante o período de decretação da calamidade pública, ao que foi acompanhada, no âmbito do Estado de Minas Gerais, pela Lei estadual nº 23.683, de 7 de agosto 2020. Sobre a suspensão, a Nota Jurídica nº 5.592/2020 cuidou de esclarecer:

Assim, os prazos de validade apenas param de correr, para evitar que eles expirem durante a calamidade, mas os concursos continuar em vigor. Portanto, e desde que respeitados os demais parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, os órgãos públicos com seleções já homologadas podem proceder as nomeações, nas estritas hipóteses admitidas na Lei Complementar nº 173/2020.

83. Mesmo concursos em andamento que à data da decretação de calamidade pública não houvessem sido homologados deveriam ser suspensos, conforme orientação contida na referida manifestação jurídica.
84. Não obstante, a consulta agora refere-se à continuidade de concursos públicos autorizados e em andamento sob a perspectiva de adesão ao RRF, considerando que a LC 159/2017, com a alteração promovida pela LC 178/2021, sobretudo em razão do veto Presidencial à alínea "c" do inciso IV do art. 8º da LC 159/2017, deixou de permitir a reposição de cargos efetivos, ao menos nos três primeiros exercícios de vigência do Regime de Recuperação Fiscal.
85. Nessa conjuntura, havendo probabilidade de homologação em data próxima do Plano de Recuperação Fiscal do Estado, a prudência, de fato, recomenda que a Administração reavalie os certames já autorizados e em curso, visando a evitar, sobretudo, maiores dispêndios de recursos do Erário e expectativas aos candidatos.
86. O direito à revogação de ato administrativo pela própria Administração por motivo de conveniência e oportunidade está previsto no art. 64 da Lei estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, que ressalva, todavia, a necessidade de que os direitos adquiridos já produzidos sejam respeitados. Além disso, o art. 56 da mesma Lei determina a necessidade de motivação do ato a partir da indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos de forma clara, suficiente e coerente.
87. Aliás, o Superior Tribunal de Justiça possui orientação no sentido de que a decisão sobre a necessidade ou não de cancelamento de concurso público, mormente quando inexistentes efeitos concretos do ato, inclui-se no âmbito da discricionariedade da Administração. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. CANCELAMENTO SUPERVENIENTE. EFEITOS CONCRETOS DO ATO.

AUSÊNCIA. PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. LEGALIDADE. 1.

Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista" (Enunciado Administrativo n. 2/STJ).

2. Esta Corte possui orientação no sentido de que a decisão sobre a necessidade ou não de cancelamento de concurso público, mormente quando inexistentes efeitos concretos do ato, como no caso dos autos, inclui-se no âmbito da discricionariedade da Administração.

3. Em não havendo utilidade prática da ação mandamental com o cancelamento do certame, exsurge certo que houve a perda superveniente do objeto do mandamus.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no RMS 40.609/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/03/2019, DJe 23/04/2019)

88. Não há como emitir diretriz geral a respeito da paralisação de certames, até mesmo porque esta é uma decisão que compete ao Gestor, mediante a avaliação de cada caso e motivação do ato. Além disso, estamos a trabalhar aqui com conjecturas, seja quanto à adesão ao RRF, seja quanto a interpretação da novel legislação, ou mesmo quanto aos certames, desconhecendo os concursos em andamento, seus editais, a fase em que se encontram e até mesmo o entendimento da União sobre situações concretas que converjam com essa idealizada.
89. Contudo, o que se pode afirmar é que, se confirmada a perspectiva de não conclusão do concurso ou mesmo de impossibilidade de nomeação de candidatas, não haveria justificativa para a continuidade do certame. Quanto mais adiantadas as fases do concurso, maiores poderão ser as consequências da revogação do edital, especialmente financeiras, com pagamento de organizadora, devolução dos valores das inscrições aos candidatos, acionamento judicial, entre outras. O avanço na conclusão das etapas de certame em andamento poderá, no extremo, provocar situação de difícil solução, obrigando o Estado, mesmo no contexto de adesão ao RRF, a nomear os aprovados, expondo-o à interpretação de que isso viola a condição da LC nº 159/2017, uma vez que é entendimento consolidado, tanto no âmbito do Superior Tribunal de Justiça quanto do próprio Supremo Tribunal Federal, que candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas, ou mesmo em cadastro de reserva se houver preterição, possui direito subjetivo à nomeação.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONCURSO PÚBLICO. PREVISÃO DE VAGAS EM EDITAL. DIREITO À NOMEAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS.

I. DIREITO À NOMEAÇÃO. CANDIDATO APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. **Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o momento no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um direito do concursando aprovado e, dessa forma, um dever imposto ao poder público.** Uma vez publicado o edital do concurso com número específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um dever de nomeação para a própria Administração e, portanto, um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas.

(...)

III. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. **Quando se afirma que a Administração Pública tem a obrigação de nomear os aprovados dentro do número de vagas previsto no edital, deve-se levar em consideração a possibilidade de situações excepcionais que justifiquem soluções diferenciadas, devidamente motivadas de acordo com o interesse público.** Não se pode ignorar que determinadas situações excepcionais podem exigir a recusa da Administração Pública de nomear novos servidores. Para justificar o excepcionalíssimo não cumprimento do dever de nomeação por parte da Administração Pública, é necessário que a situação justificadora seja dotada das seguintes características: **a) Superveniência:** os eventuais fatos ensejadores de uma situação excepcional devem ser necessariamente posteriores à publicação do edital do certame público; **b) Imprevisibilidade:** a situação deve ser determinada por circunstâncias extraordinárias, imprevisíveis à época da publicação do edital; **c) Gravidade:** os acontecimentos extraordinários e imprevisíveis devem ser extremamente graves, implicando onerosidade excessiva, dificuldade ou mesmo impossibilidade de cumprimento efetivo das regras do edital; **d) Necessidade:** a solução drástica e excepcional de não cumprimento do dever de nomeação deve ser extremamente necessária, de forma que a Administração somente pode adotar tal medida quando absolutamente não existirem outros meios menos gravosos para lidar com a situação excepcional e imprevisível. De toda forma, a recusa de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas deve ser devidamente motivada e, dessa forma, passível de controle pelo Poder Judiciário.

IV. FORÇA NORMATIVA DO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. Esse entendimento, na medida em que atesta a existência de um direito subjetivo à nomeação, reconhece e preserva da melhor forma a força normativa do princípio do concurso público, que vincula diretamente a Administração. É preciso reconhecer que a efetividade da exigência constitucional do concurso público, como uma incommensurável conquista da cidadania no Brasil, permanece condicionada à observância, pelo Poder Público, de normas de organização e procedimento e, principalmente, de garantias fundamentais que possibilitem o seu pleno exercício pelos cidadãos. O reconhecimento de um direito subjetivo à nomeação deve passar a impor limites à atuação da Administração Pública e dela exigir o estrito cumprimento das normas que regem os certames, com especial observância dos deveres de boa-fé e incondicional respeito à confiança dos cidadãos. O princípio constitucional do concurso público é fortalecido quando o Poder Público assegura e observa as garantias fundamentais que viabilizam a efetividade desse princípio. Ao lado das garantias de publicidade, isonomia, transparência, impessoalidade, entre outras, o direito à nomeação representa também uma garantia fundamental da plena efetividade do princípio do concurso público.

V. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (STF, RE 598099, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-189 DIVULG 30-09-2011 PUBLIC 03-10-2011 EMENT VOL-02599-03 PP-00314 RTJ VOL-00222-01 PP-00521) (grifo nosso)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO. LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DECISÃO JUDICIAL. EXCEÇÃO. COMPROVAÇÃO DE VIOLAÇÃO DA LRF. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor, sobretudo na hipótese de despesas provenientes de decisão judicial.**

2. Não há no acórdão combatido informações a respeito da comprovação pelo recorrente da impossibilidade de nomeação da parte agravada em virtude de violação da LRF. Dessa forma, para se aferir tal questão, seria imprescindível o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é defeso na via eleita, em razão do óbice da Súmula 7/STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 1186584/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/06/2018, DJe 18/06/2018 – grifo nosso).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS. DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO.

LRF. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. INAPLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 598.099/MS, também submetido à sistemática da Repercussão Geral, fixou orientação no sentido existir o direito líquido e certo à nomeação em relação aos candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas no edital. Precedentes.

III - Não prospera a alegação de impedimento de realizar novas contratações, ante o limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto a abertura de concurso público deve ser precedida de estudo de impacto orçamentário decorrente das novas contratações. Precedentes.

IV - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1702748/AM, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 12/03/2018 – grifo nosso)[8]

90. Com relação a concursos homologados e com candidatos aprovados dentro do número de vagas, até a data de adesão do RRF, mostra-se possível a realização das nomeações, observadas as restrições da LRF e as exceções constantes da LC 173/2020, em conformidade com as orientações contidas na Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, no Parecer Jurídico nº 16.247/2020 e na Nota Jurídica nº 5.592/2020.

c. Considerando que a Lei nº 23.750/2020 estabelece restrições para contratação temporária se ultrapassado o limite de 35% previsto no §3º do art. 3º (atualmente o número de contratados equivale a 29,7% em relação ao quantitativo total de servidores efetivos na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo), bem como na hipótese de exercício de atividades exclusivas de Estado, relacionadas diretamente ao exercício do poder de polícia ou a atividades de regulação, outorga de serviços públicos e aplicação de sanção, que medidas poderão ser adotadas para reposição de vacâncias decorrentes de aposentadoria, falecimento ou exoneração de servidores durante o período supracitado, de tal forma que não haja prejuízo para a continuidade da prestação de serviços, especialmente nas áreas de educação, saúde e segurança?

91. Se for mantido o veto Presidencial à alínea "c" do inciso IV do art. 8º da LC 159/2017 e se confirmada a interpretação do Ente Federal no sentido de que após o veto estariam proibidas as reposições de cargos efetivos e vitalícios nos três primeiros exercícios do RRF, a solução, obrigatoriamente, deve perpassar pelas exceções constantes da norma, quais sejam, a reposição de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa e de contratação temporária, ou mesmo pela reorganização administrativa, mediante o aproveitamento de servidores existentes no quadro geral, respeitadas as atribuições dos cargos. Para além dessas alternativas, se aderido o RRF, somente a superveniência de alteração legislativa, sob pena de descumprimento do Plano e eventual exclusão do Regime.

CONCLUSÃO

92. Ante o exposto, com base nos quesitos elaborados, são estas as considerações que temos a apresentar, reiterando a natureza eminentemente opinativa do parecer e a circunstância de que ele foi emitido com base em situações abstratas (em tese) que, por isso mesmo, podem ser alvo de outra interpretação por esta mesma unidade da AGE ou, até, pelos órgãos de controle interno e externo.

93. À superior consideração.

Belo Horizonte, data da assinatura eletrônica.

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] O "Estado de calamidade pública de âmbito nacional" está previsto no contexto das Finanças Públicas. A competência para a decretação é exclusiva do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso XVIII, da CR/1988. Conquanto recaia a decretação agora sobre as mãos do Poder Legislativo, invertendo-se a lógica do regime de exceção no Brasil, a sua iniciativa é do Presidente da República, conforme aduz o art. 84, inciso XXVIII, da Carta Magna. Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República: XXVIII - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos artigos 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.*

[2] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContentodeGastoseAuxilioEmergencial19mar_publicado.pdf. Acesso: 16 abr.2021.

[3] Disponível em: https://sei.economia.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?fqSARUWn7hYfByf1fWEOh062ExzcPxpUOH5cxXunUhydDcmnDqvtmqoT8kRIEzCnmHqJWLZpSnb_PIOu5kmFHyeWS-ThqcAyMmAHLZJCQ8NMTzh5ScigOp_WhXD6GJf. Acesso: 28 abr. 2021.

[4] Saliente-se, que, no âmbito do Poder Executivo estadual, esta AGE firmou entendimento que a aferição de impacto das reposições deve ser avaliada no global das despesas com pessoal (Parecer nº 16.314/2021).

[5] COELHO, Fernando de Souza et al. A Casa de Máquinas da administração pública no enfrentamento à COVID-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 839-859, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/1982-3134-rap-54-04-839.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

[6] SERVIDORES PÚBLICOS E A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (COVID-19): RESPOSTAS EMERGENTES RECOMENDAÇÕES INICIAIS © OECD 2020 Publicado originalmente pela OCDE sob o título: Public servants and the coronavirus (COVID-19) pandemic: Emerging responses and initial recommendations. Traduzido

com o apoio da Delegação do Brasil na OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/servidores-publicos-e-a-pandemia-de-coronavirus-covid-19-respostas-emergentes-e-recomendacoes-iniciais-9f2bd471/>

[7] Disponível

em:

http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Pareceres%20PGFNME%20-%2013687240%20-%20Parecer%202481-2021_%28SEI-12100.105573_2020_31%29.pdf?lve. Acesso em: 19 abr 2021.

[8] No mesmo sentido, podemos citar o AgInt no REsp 1702748/AM, de relatoria da Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 12/03/2018 e o AgInt no REsp 1678736/RO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/12/2017, DJe 13/12/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 06/05/2021, às 15:39, 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 06/05/2021, às 15:44, 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 06/05/2021, às 15:58, 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 **28242306** e o código CRC **851F7022**.