



Procedência: Secretaria de Estado de Fazenda

Interessados: Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) e Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN)

Número: 16.364

Data: 30 de julho de 2021

Classificação Temática: Responsabilidade fiscal/reposição/substituição de pessoal. Responsabilidade fiscal/vedação/criação de cargo emprego ou função. Responsabilidade fiscal/vedação/concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração. Empregado público/programa de desligamento voluntário (PDV).

Precedentes: Orientação Técnico-Jurídica 01/2015. Pareceres Jurídicos 15.833/2017, 16.054/2018, 16.117/2019, 16.136/2019, 16.247/2020 e 16.314/2021. Notas Jurídicas 5.349/2019, 5.389/2020, e 5.524/2020.

Ementa: PLANO DE DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO - PDV. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE RECRUTAMENTO LIMITADO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS. IMPACTO FINANCEIRO. EVENTUAL POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO COM ECONOMIA PROPORCIONADA PELO PDV. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RESTRIÇÕES DECORRENTES DA SUPERAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. PANDEMIA. COVID. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROIBIÇÕES QUE IMPACTAM O INTENTO DA EPAMIG DE SUBSTITUIÇÃO DE PESSOAL.

Referências normativas: Lei Complementar federal 101/2000: arts. 22 e 23. Lei Complementar federal 173/2020: art. 8º.

RELATÓRIO

1. O Exmo. Sr. Secretário de Estado de Fazenda, por meio do Ofício SEF/GAB nº 356/2021 (32040871), submete à apreciação desta Advocacia-Geral do Estado questionamento, oriundo do Comitê de Orçamento e Finanças - COFIN, quanto à "possibilidade de autorização para criação de cargos comissionados de recrutamento limitado e funções gratificadas temporárias de coordenação para concursados, tendo em vista o disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2021".
2. O processo vem instruído com os seguintes documentos:
 - a) Ofício EPAMIG/PRES. nº 80/2021 (29141610);
 - b) Ata da Reunião extraordinária do Conselho de Administração da EPAMIG, realizada em duas sessões, nos dias 16 e 23 de abril de 2021 (29141731);
 - c) Ofício Cofin nº 0156/2020 (29141894);
 - d) Ofício Cofin nº 0283/2019 (29142117);
 - e) Nota Técnica SEF/STE-SCGOV-DCGE nº 125/2021 (29142199);
 - f) Ofício EPAMIG/PRES nº 100/2021 (30541639);
 - g) Organograma aprovado pela Deliberação nº 827, de 10 de dezembro de 2020 (30541808);
 - h) histórico de email's (30618791, 30632530 e 30664916) entre a SEF (Diretoria de Governança das Estatais) e a EPAMIG (Diretoria de Administração e Finanças), visando a conferência da planilha apresentada (30618870);
 - i) Ofício EPAMIG/PRES. nº 108/2021 (31225705);
 - j) Nota Técnica nº SEF/STE-SCGOV-DCGE nº. 153/2021 (31225642);
 - k) Ofício SEF/STE nº. 28/2021 (312585 51);
 - l) Ofício SEF/GAB nº. 356/2021 (32040871);
 - m) Despacho nº 2009/2021/AGE/GAB/ASSGAB (32167582).
3. Em resumo, colhe-se da Nota Técnica nº SEF/STE-SCGOV-DCGE nº. 153/2021 que a EPAMIG apresentou, em maio do corrente ano, "proposta de novo Quadro de Cargos de Provimento em Comissão da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) e o novo Quadro de Vagas de Provimento Efetivo considerando os cargos extintos e em extinção", contemplando a:
 - a) contratação de 83 terceirizados;
 - b) ampliação de cargos em comissão de recrutamento limitado de 76 para 85;
 - c) criação de 39 Gratificações Temporárias de Coordenação em substituição a funções e cargos comissionados existentes.
 - d) criação de 26 cargos em comissão de recrutamento amplo de Assesores Técnicos.
4. É esclarecido, no Ofício SEF/GAB nº. 356/2021, que o impacto da proposta de criação de cargos e funções gratificadas será absorvido pela economia proporcionada pelo Programa de Desligamento Voluntário -PDV, por meio do qual foram realizados 198 desligamentos de empregados concursados da EPAMIG, com economia total de R\$ 2,03 milhões mensais, ou R\$ 24,4 milhões anuais.
5. Em vista disso, a Nota Técnica nº SEF/STE-SCGOV-DCGE nº. 153/2021 informa que fora autorizado, pelo COFIN, por meio do Ofício nº 283/2019, gastos com contratação de serviços terceirizados e de profissionais para áreas estratégicas por meio de cargos de recrutamento amplo, no montante correspondente a até 20% da economia proporcionada pelos desligamentos com o PDV, mais R\$ 2,3 milhões anuais para serviços terceirizados para corrigir desvios de funções, resultando em 30% da economia proporcionada pelo PDV. [1]
6. Submetida a proposta ao COFIN, considerando ser a EPAMIG empresa pública dependente, houve incerteza quanto à possibilidade de criação de cargos comissionados de recrutamento limitado e funções gratificadas temporárias de coordenação para concursados, tendo em vista o disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2021, cuja aplicabilidade às empresas estatais dependentes foi asseverada pela AGE na Nota Jurídica nº 5.524/2020 da CJ/AGE.
7. Este, em suma, o relatório.

PARECER

8. De início, cumpre destacar que a presente análise se restringe ao questionamento suscitado na consulta. Desse modo, não serão examinados os novos Quadros de Cargos de Provimento em Comissão da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) e de Vagas de Provimento Efetivo aprovados pelo Conselho de Administração da Estatal.

9. Além disso, mister registrar que esta manifestação abordará a consulta sob o aspecto estritamente jurídico, sem adentrar em questões de cunho técnico, financeiro, orçamentário e tampouco que envolvam o mérito administrativo.^[2]

10. Pois bem. A celeuma posta a deslinde diz respeito à possibilidade de criação de cargos em comissão e funções gratificadas, notadamente quando destinados a empregados públicos concursados, haja vista o advento da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e dá outras providências, em especial as previstas em seu artigo 8º, *in verbis*:

Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar 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 militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no [inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal](#);

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

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

§ 2º O disposto no inciso VII do [caput](#) não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na [Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018](#), bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do [caput](#) deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

11. Da leitura do preceptivo, é possível verificar a semelhança de algumas disposições com aquelas previstas no artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000^[3] (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

12. Tanto o artigo 8º da LC 173/2020 quanto o artigo 22 da LRF buscam, em essência, a contenção do aumento das despesas com pessoal.

13. Ambos os normativos infraconstitucionais coexistem, devendo, porém, não perder de vista que a LC 173/2020 foi editada visando instituir uma espécie de *regime fiscal provisório* para enfrentamento da pandemia, de modo que a aplicação de suas normas se circunscreve a esse hiato temporal. Nesse sentido, as proibições do artigo 8º terão sua duração até 31 de dezembro de 2021.

14. Dito isso, importa lembrar que esta Consultoria Jurídica emitiu a Nota Jurídica AGE/CJ nº 5.349/2019, na qual foi examinada a possibilidade, sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, de implementação do PDV no âmbito da EPAMIG, estando o Poder Executivo Estadual acima do limite de gastos com pessoal.

15. Naquela ocasião, apontou-se que, com o órgão central (Poder Executivo) acima do limite máximo das despesas com pessoal, às empresas públicas dependentes também incidiriam as restrições contidas no parágrafo único do artigo

22 da LRF. Saliou-se, entretanto, que esse fato não seria obstáculo à implementação do PDV, conforme argumentação expendida no Parecer Jurídico nº 16.136/2019, que examinara a juridicidade de implementação do PDV no âmbito da EMATER (que tal como a EPAMIG, também se insere no conceito de empresa estatal dependente).

16. Embora as consultas da EMATER e EPAMIG dissessem respeito à implementação de PDV, elas se divergiam quanto ao aspecto da substituição do quadro de empregos.

17. A EMATER, após a conclusão do PDV e em vista da economia dele decorrente, questionou a possibilidade de convocação de candidatos aprovados em concurso público vigente. Havendo esta AGE apresentado, no Parecer 16.136/2019 os cenários possíveis, ante a divergência interpretativa quanto ao alcance da proibição contida no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF. Relembrando. Segundo entendimento majoritário da jurisprudência, a possibilidade de reposição estaria restrita às exceções do dispositivo, quais sejam, reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, havendo uma tendência, em boa parte das Cortes de Contas, de se estender a reposição a outras vacâncias que não acarretem aumento de despesas nas três áreas. Noutro giro, entendimento minoritário, sustentado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, de que o inciso IV vedaria apenas o provimento que ocasionasse aumento de despesas, como no caso de nomeação para cargo antes não ocupado, comportaria a intenção da EMATER de reposição de quadro mediante economia proporcionada pelo PDV. Contudo, como dito, por se tratar de entendimento esposado basicamente pelo TCERS, apontou-se haver grau maior de risco. Por essa razão, a se optar por esta última alternativa amparada em entendimento minoritário, foi sugerida, no referido Parecer Jurídico, a consulta prévia ao TCEMG, o qual, a rigor, no âmbito deste Estado, é o responsável por fiscalizar a observância da LRF e ditar regras complementares ao seu fiel cumprimento.

18. Já no caso da EPAMIG, na consulta que fora dirigida a esta AGE questionou-se, genericamente, a possibilidade de, com a economia gerada pelo PDV, serem terceirizadas determinadas atividades e contratados profissionais de recrutamento amplo, além da possibilidade de substituição de cargos de chefia e assessoramento, havendo a Nota Jurídica AGE/CJ nº 5.349/2019 apresentado as seguintes considerações:

"A EPAMIG, à exemplo da EMATER, não se insere no conceito técnico-jurídico de área essencial, tampouco possui, a rigor, atuação determinante para as atividades finalísticas nessas três áreas. Significa dizer, a grosso modo, que a EPAMIG está fora da exceção do dispositivo citado, o que lhe impede, *a priori*, enquanto o Executivo permanecer acima do limite prudencial, de contratar pessoal.

A vedação, a rigor, não contempla a celebração de contrato de terceirização, salvo se tiver por fim suprir carência de servidores ou empregados públicos. Como o foco da consulta não é a terceirização em si, mas a análise quanto a sua viabilidade frente às limitações impingidas pela LRF, não iremos adentrar as controvérsias envolvendo sua aplicação no âmbito da Administração Pública, que se avultam sobretudo ante às recentes mudanças ocorridas na legislação, que, inclusive, já foram objeto de acurado estudo desenvolvido por esta Consultoria Jurídica, consubstanciado no Parecer Jurídico nº 16.054, de 29 de novembro de 2018, cuja leitura ora recomendamos.

Para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Esse conceito é delimitado no artigo 18 da Lei, que também cuida da terceirização de mão-de-obra, dispondo:

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Portanto, a Lei é clara no sentido de que as despesas decorrentes de contratos de terceirização que tenham por fim a substituição de servidores ou empregados públicos inserem-se no cômputo da despesa total com pessoal.

Nesse sentido, confirmam-se as orientações constantes do Manual de Demonstrativos Fiscal - 2019 da Secretaria de Tesouro Nacional, p. 518:

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização³⁴¹. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

O Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como "Despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000" "Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei."³⁴²

A LRF³⁴³ não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades³⁴⁴ que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática - quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade - copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações³⁴⁵;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por

plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.[2]

Relevante destacar que o tema, aqui, é analisado em termos gerais e abstratos, não cuidando especificamente das terceirizações pretendidas pela EPAMIG. Sobre essas, por óbvio, caberá a verificação individualizada e em concreto, pelos setores competentes, observadas, no que couber, as orientações contidas no Parecer Jurídico nº 16.054/2018. Imprescindível especial atenção quanto a eventual enquadramento de situação fática no parágrafo primeiro do artigo 18, hipótese que, se confirmada, acaba por atrair a incidência do inciso IV do parágrafo único do artigo 22, ambos da LRF, obstando a sua realização.

No tocante à contratação de profissionais por meio de recrutamento amplo, cumpre assinalar que o Supremo Tribunal Federal[3] possui entendimento pacífico de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista estão jungidas ao previsto no artigo 37, II, da Carta Magna, o qual estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Nesse compasso, é sabido que a Advocacia-Geral do Estado, acerca da vedação do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF, tem sustentado, à partir de uma interpretação sistemática, a possibilidade de reposição de cargos ou empregos em comissão **de chefia e de direção**. Significa dizer que, no atual cenário, não há se falar em criação de novos cargos e empregos em comissão[4], o que inclusive é vedado pelo inciso II daquele mesmo dispositivo, podendo-se cogitar tão somente em reposição ou substituição de cargos ou empregos em comissão, apenas de chefia e direção, existentes e ocupados, ou cuja vacância tenha se dado contemporaneamente.

Assim, considerando que as empresas estatais dependentes, conforme assentado no Parecer Jurídico nº 16.136/2019, estão sujeitas às mesmas restrições da LRF aplicáveis ao ente controlador, não se vislumbra, nos argumentos apresentados pela Consulente, fundamento legal que permita relativizar à EPAMIG o entendimento firmado sobre a matéria por esta Advocacia-Geral do Estado, que deu azo ao Ofício Circular COF nº 09/2019. "

19. Fato é que esta Advocacia-Geral do Estado, de forma cautelosa, tendo em vista posicionamentos mais rígidos das Cortes de Contas, tem sustentado, desde a Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, para além dos casos de aposentadoria e falecimento, a extensão da reposição, exclusivamente nas três áreas prioritárias, a outros tipos de vacância, a exemplo da exoneração e demissão, assim como a cargos e empregos de provimento em comissão de chefia e de direção, haja vista a necessidade de manutenção da cadeia de comando.[4]

20. No entanto, conforme retratado na Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 01/2015, a aplicação dos preceitos trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial das restrições contidas em seu art. 22, é tema sobremaneira complexo, dissonando a seu respeito a doutrina jurídica e a jurisprudência pátrias. Por essa razão, os precedentes consultivos desta Casa não afastaram de todo a análise em concreto de questões surgidas na rotina do desempenho das atividades administrativas, as quais são suscetíveis a influências de uma rede de fatores internos e externos, a exemplo da evolução da capacidade arrecadatória do Estado, da estabilidade das contas públicas, da necessidade de reformas administrativas, da ênfase em determinadas ações governamentais componentes dos programas de governo democraticamente legitimados e da estabilidade socioeconômica, que pode ser prejudicada por situações de emergência e calamidade públicas.

21. Nesse raciocínio, ciente de que o artigo 23 da LRF não impede outras formas de o Poder ou órgão buscar o restabelecimento da saúde fiscal e a redução das despesas com pessoal, reconheceu-se a viabilidade jurídica de implementação de reorganização administrativa, mesmo que esta perpassa pela readequação de cargos e de seus ocupantes. Nesse ponto, vale transcrever trecho do Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.833, de 20 de janeiro de 2017:

"[...] Nesse cenário, não há como impedir, sob pena de engessamento da atividade administrativa, que a reforma agregue, num primeiro momento, também a redistribuição de cargos de provimento em comissão (função gratificada e/ou gratificação temporária estratégica).

25. Dentro desse contexto peculiar de reorganização administrativa, a rígida limitação da reposição juridicamente admitida às hipóteses de atribuição, ao substituto, do mesmo posto de seu antecessor e de estrutura de remuneração igual (ou menor) à dele ocasionaria o engessamento perene (pelo menos enquanto durarem as limitações da LRF) da estrutura organizacional da Administração Pública. Isso, na prática, inviabilizaria inclusive as reformas que objetivam atender à imperativa redução de despesas. Igualmente, comprometeria a regular prestação de serviços públicos, notadamente aqueles essenciais, cuja falha pode até colocar em risco direitos fundamentais constitucionalmente assegurados e a própria dignidade da pessoa humana.

26. Nessa linha, com maior razão em momentos como este, de aguda crise financeira, é de admitir – para não dizer que se impõe – a reorganização do Estado com vistas à maior eficiência e menor dispêndio. Assim, não se está a transigir com as limitações impostas pela LRF, mas tão somente propiciar que sejam praticados os atos necessários à efetivação de reorganização administrativa, em única oportunidade, **desde que demonstrada a inocorrência de aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal, tomado como parâmetro temporal, neste caso, a data da implementação da reforma administrativa.**

27. Com isso, assegura-se que a reforma não estará a propiciar o provimento ou a criação de cargos públicos para além dos que já estavam providos antes da reforma (considerando, não cada cargo isoladamente, mas o montante global de despesas com tais cargos). Em outras palavras, desde que mantida a mesma despesa de pessoal verificada na data da reforma, **os órgãos e entidades públicos objeto de reorganização administrativa** poderão sofrer uma reestruturação única, aplicando-se em seguida as orientações e entendimentos já expedidos acerca das limitações decorrentes da LRF e formas de atendê-las." (grifo no original)

22. Na mesma linha de entendimento, o Parecer Jurídico AGE/CJ nº 16.117,

de 9 de agosto de 2019, complementa:

"25. Cabe rememorar, na esteira de outras manifestações desta Casa, que a reposição pressupõe, em regra, a atribuição, ao substituto, do mesmo posto de seu antecessor^[7] e de estrutura de remuneração igual (ou menor) à dele, bem como a comprovação de inoportunidade de aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal, porém não exclui a possibilidade de reorganização administrativa, tendo em vista a dinâmica e amplitude da atuação do Estado na prestação de serviços públicos e na persecução do interesse público.

26. Não se pode olvidar a possibilidade de, por exemplo, na junção de duas unidades administrativas, ser atribuído ao ocupante da direção ou chefia da nova unidade remuneração superior ao valor percebido isoladamente por aqueles que chefiavam as outras duas unidades. Ilustrando, é possível a concessão, haja vista o acréscimo de atribuições, de um DAD 10 a ocupante da unidade que fora criada a partir da integração de outras duas unidades administrativas, nas quais os antecessores recebiam, cada qual, um DAD 7. No exemplo, apesar da concessão de cargo com remuneração mais elevada (DAD 10), o resultado final será a redução de despesa.

27. Nessa perspectiva, entende-se possível, excepcionalmente, que não seja considerado, para aferição do impacto financeiro, cada cargo isoladamente, mas o montante global de despesas com tais cargos. Em outras palavras, desde que comprovada, no resultado final, a não ocorrência de incremento de despesa de pessoal, **os órgãos e entidades públicos objeto de reorganização administrativa** poderão sofrer uma readequação de seus cargos, em conformidade com a Lei Estadual nº 23.304/2019 e no prazo por ela concedido (cento e oitenta dias a contar de sua vigência, conforme previsão contida no artigo 141^[8] c/c artigo 143^[9]), aplicando-se em seguida as orientações e entendimentos já expedidos acerca das limitações decorrentes da LRF e formas de atendê-las.

28. Contudo, por dever de ofício, é preciso esclarecer que, embora razoável a aferição global de despesa para fins de adequação de pessoal nesse momento de reforma, não há como rechaçar o risco de atuação dos órgãos de controle do Poder Executivo Estadual, uma vez que o tema ora abordado carece de sedimentação jurisprudencial. Com efeito, cumpre alertar os gestores públicos para a existência desse risco, devendo, por isso, agir com extrema cautela no momento da efetivação de qualquer medida, já que é impossível prever o grau de aceitabilidade dos órgãos de controle em relação ao entendimento que ora se reputa defensável. Portanto, aconselha-se que os gestores dos órgãos e entidades, sempre que possível, adotem as cautelas de praxe, como registrar a imprescindibilidade da medida e a não ocorrência de aumento das despesas com pessoal na situação concreta.

29. Cabe reforçar, ainda, o alerta que vem sendo dado nas inúmeras manifestações desta AGE acerca da impossibilidade de utilização dos cargos em comissão ou funções gratificadas para se corrigir eventuais injustiças salariais ou conceder valorização remuneratória a quaisquer servidores, mesmo porque condutas como estas esbarram na vedação do artigo 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo os gestores públicos ter em mente a extrema necessidade de enxugar as despesas com pessoal, de modo a retorná-las a patamares mais seguros, sob o ponto de vista fiscal.

30. Aconselha-se, em razão disso, especial cautela nos casos em que se pretende nomear um servidor para um cargo em comissão de nível mais elevado, designar servidor efetivo para função gratificada ou atribuir-lhe uma gratificação temporária estratégica, quando admitido, pois a legalidade de tais medidas está atrelada à comprovação de que não se trata de valorização salarial, mas de mudança de posto e incremento de atribuições.^[10]

31. Recomendável que se tenha, também, especial cuidado no tocante aos cargos bloqueados pela adoção da providência contida no § 3º, inciso I, do artigo 169 da CR/1988, haja vista a impossibilidade de provimento ou criação de cargos assemelhados pelo prazo de quatro anos, nos termos do § 6º^[11] do mesmo artigo."

23. Ressalte-se que o Parecer nº 16.136/2019, relativo ao PDV da EMATER, também assinalou a possibilidade de reposição de cargos em comissão no contexto de reforma administrativa:

III - A redação do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF desperta diferentes linhas interpretativas, havendo a AGE se filiada à exegese e pela possibilidade de reposição, para além das hipóteses decorrentes de aposentadoria ou falecimento, também para aquelas decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. **Entendendo possível, também, com indispensável cautela, a reposição de cargos em comissão de direção ou chefia fora das áreas estratégicas e, em situações excepcionalíssimas, a exemplo da transição de Governo e da reforma administrativa levada a efeito pela Lei nº 23.304, de 2019, a reposição de cargos em comissão de assessoramento, desde que comprovada a imprescindibilidade da medida e que ela não acarrete aumento das despesas com pessoal;** (g.n.)

24. Posteriormente, a Nota Jurídica nº 5.389, de 10 de janeiro de 2020, concluiu pela viabilidade jurídica, em abstrato, de reposição de cargo e emprego que não acarrete a elevação de despesas com pessoal fora das três áreas essenciais ou que, embora gere eventual acréscimo, seja o impacto financeiro compensado por medida que importe redução permanente de despesa a exemplo da economia gerada pelo PDV, observadas as diretrizes e ressalvas fixadas no Parecer nº 16.136/2019:

"Nestes termos, quanto à possibilidade de reposição de cargo e emprego que não acarrete a elevação de despesas com pessoal fora das três áreas essenciais ou que, embora gere eventual acréscimo, seja o impacto financeiro compensado por medida que importe redução permanente de despesa, a exemplo da implementação de programa de desligamento voluntário, entendemos como efetiva a medida compensatória advinda da economia gerada com a implementação do PDV - Plano de Desligamento Voluntário.

Ex positis, ratificamos o entendimento exarado no Parecer AGE 16.136/2019 por seus próprios fundamentos, observadas as

diretrizes ali dispostas e, diante da proposta apresentada para a realização de PDV, com vistas a desonerar a folha de pagamento (mediante o desligamento de empregados com contratos mais antigos), opinamos pela viabilidade jurídica em se promover a reposição das vagas por aprovados no concurso realizado em 2018."

25. Relativamente aos cargos em comissão de assessoramento, houve uma evolução interpretativa fundamentada no Parecer Jurídico nº 16.314/2021, baseada na vivência, experimentação e, notadamente, nas mudanças legislativas, que permitiram uma construção de entendimento no sentido de se permitir reposição quando não houver incremento de despesa, comprovada a imprescindibilidade da medida.

26. Diante do Parecer Jurídico nº 16.314/ 2021, o Comitê de Orçamento e Finanças, por meio do Of. Circular Cofin n. 3/2021, de 23 de abril de 2021, traçou as seguintes diretrizes a serem observadas pelos órgãos e entidades da Administração:

"Para fins de implementação do processo de reestruturação administrativa das Autarquias das Autarquias, Fundações, Empresas Públicas Dependentes e dos Órgãos do Poder Executivo Estadual, nos casos em que a reorganização não foi contemplada pela Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, permanece inalterado o prazo de 90 (noventa) dias para provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, inclusive destinados à função de assessoramento, ainda que não atrelados ao mesmo posto de seu antecessor e de estrutura de remuneração igual à dele, desde que o resultado final do consolidado total de cargos aprovados para cada Entidade, conforme segue:

i) Para as Autarquias e Fundações, o prazo conta a partir da data de entrada em vigor do Decreto de Organização de cada Entidade;

ii) Para Empresas Públicas Dependentes e demais Órgãos nos casos em que a organização administrativa não foi contemplada pela Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, o prazo inicia a partir da data de entrada em vigor do Decreto de Organização ou data da formalização do ato que autoriza a alteração da estrutura organizacional.

Fica estabelecido que, finalizado o prazo para implantação do 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 responsabilidade;

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 do cargo e a abertura do processo seletivo no âmbito do Programa.

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

a) indicação do bloqueio de cargo/função/gratificação válido, ou seja, bloqueio de cargos vagos 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"

27. *In casu*, na Nota Técnica é salientado que "a EPAMIG encontra-se em processo de reforma administrativa decorrente da alteração de seu Estatuto Social para fins de adequação à Lei n. 13.303/2016, com repercussões inclusive em suas competências, composição e funcionamento de órgãos estatutários, conforme Processo Eletrônico 1190.01.0016611/2020-62." E mais, que seu "novo Estatuto Social foi previsto pelo Decreto Estadual n. 48.191, de 14 de maio de 2021."

28. Logo, a EPAMIG passa por momento de reestruturação administrativa, a qual, inevitavelmente, acaba por influir no quadro de cargos de chefia, direção e assessoramento, e até mesmo nas funções gratificadas, o que, em tese, poderia, ante os entendimentos transcritos acima, justificar eventuais alterações em seu quadro em comissão.

29. Todavia, razão assiste ao COFIN em se preocupar com as disposições da LC 173/2020, já que o normativo impôs, ainda que de forma temporária, restrições adicionais àquelas contidas na LRF, as se aplicam às empresas públicas dependentes, conforme asseverado na Nota Jurídica nº 5.524/2020 da CJ/AGE e, recentemente, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais [5]. Sob esse viés, merecem destaque as seguintes proibições que teriam o condão de influir na proposta apresentada pela EPAMIG, a incidirem até 31 de dezembro de 2021:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

(...)

VI - criar ou majorar 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 militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de

determinação legal anterior à calamidade;

A EPAMIG propõe a criação de cargos em comissão e de gratificações temporárias de coordenação.

30. O inciso II do artigo 8º da LC 173/2020 impede a criação de cargo, emprego ou função *que implique aumento de despesa*, ou seja, a *contrário sensu* permite a criação se não gerar acréscimo.

31. Por outro lado, o inciso II do parágrafo único do artigo 22 da LRF não traz a mesma exceção, sendo o dispositivo, inclusive, apontado como empecilho ao intento da EPAMIG, anteriormente, na Nota Jurídica AGE/CJ nº 5.349/2019.

32. Vale esclarecer que, no contexto de reforma administrativa, já se reconheceu a possibilidade de transformação de cargos, mediante procedimentos simultâneos de extinção e criação de novos cargos visando atender aos objetivos de reorganização administrativa. Corroborando esse entendimento, já no contexto de análise da LC 173/2020, o Tribunal de Constas do Espírito Santo, na Consulta TC-00010/2021-8, (Plenário) pronunciou-se nos seguintes termos:

É razoável interpretar como reposição o preenchimento de cargo derivado da transformação de outro, que foi extinto. É importante deixar registrado que o simples preenchimento de um cargo vago, efetivo ou em comissão, por meio de reposição já pode redundar em majoração de despesas se, por exemplo, tal cargo já estivesse desocupado antes da LC 173/2020. Contudo, em se tratando de cargo em comissão, há expressa proibição de que eventuais reposições acarretem aumento de despesa e, portanto, o provimento de cargo em comissão derivado da transformação de outro já encontra esse óbice legal, Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D83D3-EAEB-AD4F5 PARECER EM CONSULTA TC-10/2021 lc/fbc coincidente com a condição imposta nos incisos II e III, do artigo 8º (criação de cargo, emprego ou função e alteração de carreira). No entanto, em se tratando de reposição de cargo efetivo, como já vimos, não há essa condicionante relativa ao incremento de despesa, de forma que, para viabilizar o provimento de cargo efetivo decorrente da transformação de outro, faz-se necessária uma interpretação sistemática do inciso IV com os incisos II e III do artigo 8º, transportando para as reposições decorrentes dessa hipótese o limitador da proibição de aumento de despesa existente para a criação de cargo, emprego ou função, bem como alteração de carreira, sob pena de violação à LC 173/2020. Importa ressaltar, por fim, que somente a avaliação do caso concreto poderá atestar a legalidade de processo de modificação da estrutura organizacional por meio da transformação de cargos, não perpassando pela análise efetuada nesta Consulta.

Contudo, nos autos da consulta em epígrafe inexistente comprovação de que os cargos e funções a serem criados seriam resultantes de transformação de outros cargos. O que há é a informação de que o impacto desses cargos seria suprido pela economia proporcionada pelo PDV.[\[6\]](#)

33. Em seu voto, o Conselheiro Relator (Parecer em Consulta 00010/2021-8), citou trechos do Parecer nº 18.349/20 da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, que reportam também ao Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cuja transcrição, apesar de extensa, mostra-se relevante ao presente estudo:

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/1000-0007345-3 PARECER Nº 18.349/20 EMENTA: LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS. ARTIGO 8º. ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES. PROIBIÇÕES APLICÁVEIS AOS ESTADOS EM MATÉRIA DE PESSOAL. 1. SUBSTITUIÇÃO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS POR CARGOS EM COMISSÃO. A substituição, nos moldes do artigo 54 da Lei Estadual nº 4.914/1964, de servidores investidos em funções gratificadas, cujo ato de designação tenha sido publicado até 27 de maio de 2020, por cargos em comissão nomeados posteriormente é compatível com a norma constante do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 quando tal providência não implicar aumento nominal de despesa. 2. PROMOÇÕES DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS. A interpretação sistemática e histórica da Lei Complementar Federal nº 173/2020 legitima a compreensão de que a norma não obsteu as promoções, realizadas mediante critérios alternados de antiguidade e merecimento, de servidores e empregados públicos. 3. VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO E ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRA QUE IMPLIQUEM AUMENTO DE DESPESA. A criação de cargo, emprego ou função e a alteração de estrutura de carreira são admitidas somente quando não implicarem aumento de despesa, hipóteses em que é possível o preenchimento das estruturas derivadas do rearranjo do aparato estatal.

[...] 3. Criação de cargos, empregos e funções e alterações de estrutura de carreira. Os incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 preceituam: Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...) II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; Trata-se de disposições claramente voltadas a impedir a expansão da máquina administrativa, em relação às quais, diferentemente de outras vedações constantes do mesmo artigo 8º, é inadmissível a ocorrência de majoração de despesa.

Assim, somente quando não implicarem aumento de despesa são permitidas a reestruturação de carreira e a criação de cargo, emprego ou função, destacando-se que, por força do § 1º do mesmo dispositivo, a restrição do inciso II não se aplica às medidas de combate à calamidade pública 'cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração'.

É certo que as providências abarcadas no inciso II, a par de se submeterem à reserva legal, por força dos artigos 48, X, da Constituição Federal e 52, VIII, da Constituição Estadual, implicam, em regra, a perspectiva de acréscimo de despesa decorrente do provimento do posto criado. Assim, entende-se que, no período de eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020, apenas será lícito ao legislador dispor sobre a criação de cargo, emprego ou função quando estes decorrerem da transformação, da substituição ou da atualização de estruturas já existentes na Administração Pública, de molde a restar neutralizado o potencial aumento de despesa pela supressão de outro gasto legalmente

previsto.

No mesmo norte, não há óbice a que se proceda ao reequadramento de servidores ou à reestruturação de cargos públicos, desde que, insista-se, não se verifique elevação da despesa. Em qualquer das hipóteses, impõe-se reconhecer que, uma vez autorizadas pelo legislador, ainda que limitadamente, a criação de cargos, empregos e funções e a reestruturação da carreira, afigura-se razoável a compreensão no sentido de que é igualmente permitido o preenchimento das novas estruturas, mediante provimento, contratação ou designação para o respectivo exercício, no período de eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Deveras, não se ignora que os incisos IV e V do artigo 8º, ao se referirem às situações de admissão de pessoal e realização de concurso público, empregam a expressão 'reposições', o que conduz à inadmissibilidade, em tese, de nomeações para o primeiro provimento de cargos nunca ocupados. Todavia, quando os cargos em questão decorrerem de rearranjos do aparato estatal, levados a efeito sem aumento de despesa, na forma dos incisos II e III, os atos tendentes ao seu provimento são passíveis de subsunção na hipótese de 'reposições'.

Nesse sentido, transcreve-se excerto do Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cujas considerações, embora direcionadas a cargos em comissão e funções gratificadas, aplicam-se em tudo aos cargos e empregos públicos na situação aqui versada (grifos acrescidos):

45. A resposta ao segundo questionamento da SEGES se relaciona intrinsecamente à interpretação teleológica que expusemos acima. Como se sabe, os cargos em comissão e as funções de confiança podem se decompor em partes unitárias, para, em seguida, se reorganizarem em novos cargos e funções, adequando-se às mudanças nos arranjos institucionais da administração pública. 46. Essa característica é fundamental para permitir que a administração dê respostas rápidas às demandas sociais. Na quase totalidade dos decretos de estrutura regimental, os primeiros artigos tratam de remanejamentos e transformações de cargos em comissão e de funções de confiança. Isso ocorre, porque, quase sempre, as alterações nesses decretos objetivam promover alguma modificação na estrutura regimental do órgão e entidade. Para tanto, faz-se necessário prover a atual estrutura do órgão de cargos e funções aptas a exercerem as atribuições de direção, chefia e assessoramento no novo cenário. 47. A criação de uma nova Secretaria, por exemplo, implica um rearranjo dos cargos e funções daquele Ministério. As vezes, o número de cargos e funções unitários cobre a alteração pretendida. Em outras situações, é preciso remanejar cargos ou funções da reserva da SEGES. Quase sempre, tais cargos e funções da reserva são resultantes de anteriores modificações de estrutura administrativa, ficando 'guardados' até que surja uma necessidade superveniente. 48. Nesse sentido, a possibilidade de se decompor e de reorganizar em algo "novo" é a principal funcionalidade dessas parcelas unitárias. Ocorre que o 'novo' aí indicado não se refere à ocupação do cargo ou função em si, enquanto parcelas unitárias que formam um todo. Refere-se ao papel ou posição hierárquica que esse cargo ou função passará a ocupar dentro de uma estrutura administrativa nova. Inclusive, é frequente que o cargo sequer seja novo de verdade, isto é, nunca antes ocupado. O mais comum é que tenha sido ocupado antes em outra estrutura administrativa e tenha sido remanejado para a nova estrutura, para ser ocupado por outra pessoa, em um outro contexto. 49. Mais uma vez, cabe reiterar que a Lei Complementar nº 173, de 2020, não objetivou engessar a estrutura administrativa atual, mas evitar a sua expansão, o que poderia comprometer o equilíbrio fiscal. Logo, se um cargo DAS 101.4 pode se decompor em DAS unitários, para, por exemplo, formar vários DAS 101.1, não há que se entender que se trata de um cargo genuinamente novo. Em verdade, trata-se de um cargo já ocupado, que se decompõe em parcelas unitárias e forma, por exemplo, dois cargos de hierarquia menor, que serão ocupados por outras pessoas. Todo esse rearranjo ocorre sem aumento da despesa programada, pois o custo de pagamento do DAS 4 é igual ao custo de pagamento dos múltiplos DAS 1 decorrentes dessa transformação. 50. Essa decomposição de um cargo em comissão ou de uma função de confiança já uma vez ocupados em múltiplas parcelas unitárias e a sua posterior reorganização em um outro cargo em comissão ou em uma outra função de confiança também configura 'reposição', para efeito da Lei Complementar nº 173, de 2020. 51. Desse modo, a transformação de cargos e funções está contida no termo "reposição", previsto no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, pois: I) o cargo ou função originária era ocupada anteriormente; II) a transformação nesses casos ocorre sem aumento de despesa. 52. A inexistência de aumento de despesa assegura o cumprimento da teleologia da Lei Complementar nº 173, de 2020, e deve servir de baliza para a interpretação do questionamento trazido em "D" pela SEGES. (...) 55. O mesmo raciocínio deve ser aplicado. Não há que se interpretar o termo 'reposição' constante da Lei Complementar nº 173, de 2020, como relacionada à pessoa física que ocupa o cargo, isto é, a saída desse ocupante pessoa física permite a entrada de uma nova pessoa física no exato mesmo cargo deixado pelo primeiro. A 'reposição' deve ser entendida de maneira objetiva, relacionada ao cargo ou função em si, não à pessoa que o ocupa. (...) Destarte, o preenchimento dos cargos, empregos ou funções criados ou modificados, sem aumento de despesa, na forma dos incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, enquadra-se na exceção esculpida no inciso IV do mesmo dispositivo legal. "

34. Sob essa perspectiva, ainda que fosse juridicamente defensável essa troca de cargos efetivos por cargos em comissão (digamos assim), seria necessária a comprovação nos autos da extinção dos cargos que suportariam a criação de novos cargos. Mesmo assim, não seria possível afirmar que o procedimento ficaria isento de questionamentos e insuscetível a anulação, haja vista a ausência de previsão legal expressa que permita, no contexto de extrapolação das despesas com pessoal, a compensação de cargos efetivos com cargos e funções de confiança, que servem a propósitos distintos nos termos do artigo 37, II e V, da Constituição.

35. Demais disso, mesmo que eventualmente fosse reconhecida a viabilidade da criação de cargo, emprego ou função, outro obstáculo se apresentaria para nomeação, posto que tanto a LRF quanto a LC 173/2020 (art. 8º, IV) admitem tão somente a **reposição de vacância**, cujo conceito, a rigor, envolve a reocupação de um cargo já provido anteriormente. Além disso, a reposição, para não exigir

compensação atual ao ato de nomeação, somente seria possível se a vacância do cargo a ser repostou ou do cargo transformado tivesse ocorrido após a decretação da calamidade pública, conforme enfatizado no Parecer Jurídico nº 16.247/2020.

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

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

36. Outro fator agravante consiste no fato de os cargos criados serem de recrutamento limitado, destinados a empregados concursados, o que importa dizer que, a rigor, não se prestarão à reposição de vacâncias e ao implemento de mão de obra.

37. Por último, quanto às funções gratificadas destinadas a empregados concursados, se concedidas mediante o acréscimo de atribuições e responsabilidades (como na hipótese de assunção de coordenação) pelo empregado, seria, em tese, defensável o afastamento das vedações do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF e do inciso I do artigo 8º da LC 173/2020. Todavia, não se pode olvidar que a criação dessas gratificações ainda encontra óbice, em princípio, no inciso VI do artigo 8º, por consistir na criação de vantagem pecuniária.

38. Finalmente, releva considerar que esse contexto peculiar da pandemia causada pela COVID-19 se encontra ladeado de dúvidas acerca da aplicação e da incidência dos instrumentos normativos editados e vigentes nesse período de decretação de estado de calamidade pública, não havendo, por isso, como antever o posicionamento de órgãos de controle ou mesmo o judiciário, tampouco se pode afastar, em definitivo, a possibilidade de alteração dos entendimentos aqui esposados diante de novos dados, informações e peculiaridades.

CONCLUSÃO

39. Em vista do exposto, à luz das ponderações e fundamentos apresentados, entende-se aconselhável que seja postergada a autorização para criação dos aludidos cargos e funções gratificadas da EPAMIG, até a mudança do cenário retratado.

40. De se salientar, por oportuno, que a presente manifestação é meramente opinativa, não vinculando a decisão dos Gestores Públicos, que, de forma fundamentada, poderão dela divergir.

41. 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] Apenas para fins de registro, não sendo objeto dessa manifestação por se tratar de pleito cuja análise envolve questões técnicas e discricionariedade administrativa, cabe salientar que a EPAMIG almeja a ampliação do limite financeiro autorizado pelo COFIN para 40% da economia proporcionada pelo PDV, conforme justificativas anexadas.

[2] De acordo com o art. 8º, *caput*, da Resolução AGE nº 93, de 25 de fevereiro de 2021, incumbe à Advocacia-Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo interferir na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômico-financeira e orçamentária.

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

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

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

[4] Saliente-se que a AGE tem sugerido, para segurança do Gestor, que sempre seja comprovada a imprescindibilidade da medida, mediante justificativa devidamente fundamentada, e o não incremento de despesas com pessoal, ainda que de forma indireta.

[5] CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. ABRANGÊNCIA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS DEPENDENTES. As regras contidas no [art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020](#) abrangem a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendidos todos os Poderes e órgãos autônomos, as respectivas administrações diretas, os fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, que compõem suas administrações indiretas,

inclusive os institutos responsáveis pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).[Processo nº [1092376](#) - Consulta. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno. Deliberado em 23.9.2020. Disponibilizado no DOC do dia 13.10.2020] [Informativo TCEMG 218](#)

[6] TCEES. Parecer em Consulta 00010/2021-8 - Plenário Processo: 05408/2020-8. Rel. Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Data da Sessão: 06/05/2021 - 22ª Sessão Ordinária do Plenário. Disponível em:

<https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/detalhar-processo-id/?idProcesso=1591770&key=08801501b559a647064d7e3333468c7df812380f9c0e75309ebc989820381f93e7bc0e15dfc9398248a7d9f2b638dccc54bdca7acf7240aa24f9a508cc8a984a>.

Acesso em: 29/07/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 30/07/2021, às 14:37, 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 30/07/2021, às 17:02, 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 02/08/2021, às 12:17, 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 **33012039** e o código CRC **D8032EA2**.

Referência: Processo nº 1190.01.0009358/2021-47

SEI nº 33012039