



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Universidade Estadual de Montes Claros

Interessados: Universidade Estadual de Montes Claros e Comitê de Orçamento e Finanças

Número: 16.696

Data: 11 de junho de 2024

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

Precedentes: Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015, Nota Jurídica nº 6.027, de 25 de abril de 2022.

Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PODER EXECUTIVO ACIMA DO LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL. ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LC 101/2000. VEDAÇÃO AO PROVIMENTO DE CARGOS OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO. HIPÓTESES EXCEPCIONADAS. REPOSIÇÃO DE VACÂNCIAS NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E SEGURANÇA. PRESSUPOSTOS.

Referências normativas: CRFB/1988, art. 37, inciso X; LC 101/2000, arts. 22, parágrafo único, inciso IV, e 65; Lei federal nº 9.504/1997, art. 73, inciso V; Lei estadual nº 23.750/2020; Decreto Municipal nº 4.785/2024.

RELATÓRIO

1. A Procuradoria da Universidade Estadual de Montes Claros, por meio do Ofício UNIMONTES/PROCURADORIA nº. 74/2024(89073393), encaminha a esta Consultoria Jurídica ofício de resposta do Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin ao pleito de contratação temporária de 87 (oitenta e sete) profissionais para a Universidade Estadual de Montes Claros.

2. No Ofício Cofin n.º 0493/2024 (89070555), consta a informação de que o Comitê:

[...] em sua 104ª Reunião, realizada em 23 de maio de 2024, aprovou o pedido apresentado, estando autorizada a contratação temporária de 87 (oitenta e sete) profissionais, sendo 30 (trinta) Analistas Universitários da Saúde 24H, 19 (dezenove) Analistas Universitários 30H e 38 (trinta e oito) Técnicos Universitários da Saúde 30H, com o custo anual total de até R\$2.186.302,33 (dois milhões, cento e oitenta e seis mil trezentos e dois reais e trinta e três centavos), desde que haja manifestação jurídica da Advocacia-Geral do Estado – AGE sobre a viabilidade das contratações temporárias acima, frente às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Ainda de acordo com o ofício, são condições para a autorização a (i) *manifestação jurídica*

da AGE sobre a viabilidade das contratações temporárias, frente às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; (ii) a observância das ponderações contidas na Nota Técnica nº 46/SEPLAG/DCGFT/2024 (89022160); e (iii) a observância da legislação vigente, com destaque para a Lei nº 23.750/2020.

4. Além do ofício do Cofin, a consulta veio, inicialmente, instruída com o Decreto do Município de Montes Claros (Decreto nº 4785, de 03 de maio de 2024 –89078482) - que declara situação de emergência em saúde pública no município, em razão de situação anormal de insuficiência de estrutura de atendimento pleno em pediatria -, e com Ofícios do mesmo município, dirigidos ao Superintendente e ao Diretor Assistencial do Hospital Universitário Clemente Faria, solicitando a reativação de 02 leitos de UTI pediátrica, 05 leitos clínicos pediátricos e 2 leitos de UTI neonatal (Ofício nº 144/GAB/SMS/2024 e Ofício nº 617/GAB/SMS/2024, com as seguintes numerações no SEI, 89078785 e 89079074, respectivamente).

5. Em reunião prévia realizada com a presença dos interessados e o Procurador-Chefe desta Consultoria Jurídica, foi acordada a complementação do expediente.

6. De tal sorte, houve a juntada de nota técnica da Secretaria de Estado de Saúde, na qual é apresentada a situação epidemiológica e assistencial da macrorregional Norte (Nota Técnica nº 1/SES/GAB-ADJ/2024 –89301993), destacando:

O atual cenário das doenças respiratórias na macrorregião norte tem impactado nos processos de trabalho de todo o sistema de saúde local, desde às unidades básicas de saúde (UBS) até as unidades hospitalares. O atual cenário assistencial e epidemiológico da região tem ainda sobrecarregado os subsistemas de transporte e regulação de leitos, ocupando de forma significativa estruturas administrativas como a Central Regional de Regulação, bem como ambulâncias e aeronaves do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Nas semanas que antecederam a elaboração dessa Nota Técnica, constatou-se em média 12 pacientes pediátricos/dia aguardando serem regulados. Contudo, o atual déficit de leitos da macrorregião e a taxa de ocupação hospitalar (TOH) superior a 100% tem congestionado as portas de entrada, com conseqüente sobrecarga de trabalho das equipes, agravada ainda pelo reconhecido déficit de profissionais de saúde no Hospital Universitário Clemente de Farias. Sendo assim, considerando: a) a situação sociodemográfica da macrorregião Norte; b) o contexto epidemiológico vigente e perspectiva da região; c) a atual rede assistencial da região, com características que denunciam dificuldades hospitalares importantes na clínica pediátrica, especialmente para situações que exigem maior densidade tecnológica; d) a sensibilidade e os impactos sociais das SRAG, especialmente na população infantil, que exigem o acompanhamento de adultos e responsáveis no apoio ao tratamento; e) as conseqüências e custos associados para o sistema de apoio logístico do SUS, decorrentes de deslocamentos para hospitais fora da macrorregião, em razão do déficit de leitos; f) o reconhecido papel assistencial exercido pelo Hospital Universitário Clemente de Faria na rede assistencial da região, ponto de atenção relevante no cuidado à criança; g) a disponibilidade e potencialidade do Hospital Universitário Clemente de Faria em ampliar a capacidade de atendimento à pacientes pediátricos; h) os demais dados e informações discorridos nessa Nota Técnica; Recomendamos a imediata implementação de esforços e ações que levem a abertura e/ou reativação dos leitos pediátricos, doravante fechados, segundo o prestador, em razão da ausência de recursos humanos específicos.

7. Salienta-se, também, que, no dia 6 de junho, esta Consultoria Jurídica recebeu o processo SEI nº 2310.01.0009923/2024-52, em que tramitou originalmente o pleito da Unimontes remetido ao Cofin. Entre os documentos que compõem o processo, cabe ressaltar a Nota Técnica nº 46/SEPLAG/DCGFT/2024, da Diretoria Central de Gestão de Força de Trabalho da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

8. Mencionada manifestação (89022160) aborda a evolução da força de trabalho e da carga horária total das carreiras almeçadas, de outubro de 2015 aos dias atuais, nos termos seguintes:

Conforme pode ser verificado na evolução da força de trabalho, constante na tabela acima, utiliza-se como data de referência outubro de 2015, logo após o Poder Executivo estadual ultrapassar pela primeira vez o limite prudencial de despesas com pessoal definido na LRF. Além disso, foram utilizados os valores definidos como marco zero para Unimontes para a análise, comparando com a força de trabalho atual. Percebe-se que, em relação ao marco zero, haveria margem para 03 (três) profissionais da carreira de ANU, desde que não ultrapassasse 100 horas semanais, para 04 (quatro) profissionais da carreira de AUS, desde que não ultrapassasse 108 horas semanais, e, por fim, para 01 (um) profissional da carreira de TUS, desde que não ultrapassasse 30 horas semanais. Sendo assim, é perceptível que os quantitativos pleiteados neste processo são muito superiores aos quantitativos que seriam possíveis seguindo o marco zero definido pelo Cofin e as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal situação faz com que esta DCGFT, responsável pela análise técnica dos pleitos, não recomende a autorização da solicitação de contratação temporária. Apesar disso, como existe o Decreto Municipal nº 4785 (87947673), de 03 de maio de 2024, no qual é declarada a situação de emergência em saúde pública em pediatria no Município de Montes Claros, esta DCGFT entende que pode ser uma solução viável a Unimontes verificar com sua Assessoria Jurídica se há viabilidade de manifestação jurídica favorável, no sentido de que tal situação possibilite ao Estado descumprir os efeitos da LRF, considerando o disposto no inciso do art. 3º da Lei nº 23.750 de 23 de dezembro de 2020: Art. 3º – A contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público pode ser efetuada nos seguintes casos: (...) II – assistência a emergências em saúde pública declaradas pela autoridade competente; (...) Por fim, cabe destacar que em março de 2024 (data mais recente verificável), existiam no Poder Executivo estadual 54.777 contratos por tempo determinado, frente a 240.620 servidores efetivos, o que resultaria em um percentual de 22,76%, de acordo com informações do Painel SUGESP, que extrai os dados do SISAP. Haveria, portanto, uma margem de 29.440 contratos temporários, tendo em vista o percentual máximo de 35% definido no § 3º do artigo 3º da Lei nº 23.750/2020.

9. Além disso, a nota técnica da SEPLAG esclarece que, no caso de aprovação, o impacto financeiro anual seria de R\$ 1.317.432,84 (um milhão, trezentos e dezessete mil quatrocentos e trinta e dois reais e oitenta e quatro centavos) “*para a contratação temporária de 49 (quarenta e nove) AUS nível I, sendo 30 (trinta) com carga horária de 24 horas semanais, e 19 (dezenove) com carga horária de 30 horas semanais*” e de R\$ 868.869,49 (oitocentos e sessenta e oito mil oitocentos e sessenta e nove reais e quarenta e nove centavos), “*para a contratação de 38 (trinta e oito) TUS nível II, com carga horária de 30 horas semanais*”.

10. A nota técnica assinala, ainda, a ausência de indicação de vacâncias por parte da Universidade para fins de compensação financeira, posicionando-se, ao final, salvo a existência de caminho jurídico diferenciado ante a situação de emergência pediátrica, de forma contrária às contratações, pelas razões apresentadas.

11. Este, em resumo, o relatório.

PARECER

12. Preambularmente, com esquite no artigo 8º da Resolução AGE nº 93, de 25 de fevereiro de 2021, impende asseverar que a manifestação jurídica “*deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da*

competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes”. Reforça-se, mormente, o caráter opinativo da manifestação jurídica, consoante explicitado no Parecer Normativo nº 16.256, de 15/09/2020.

13. Logo, a presente manifestação se restringe, nos termos mesmos da consulta, a examinar a possibilidade de contratação temporária frente à disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, reservando-se, ao gestor público, a competência decisória.

14. De início, aponta-se que o Poder Executivo, conforme último Relatório de Gestão Fiscal publicado no Diário Oficial “Minas Gerais” de 29 de maio de 2024 (Diário do Executivo, p. 5), tem sua despesa total com pessoal comprometida na ordem de 50,36% da receita corrente líquida. Portanto, acima do limite estabelecido para o ente, que, segundo artigo 20, inciso II, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000) é de 49%.

15. Diante disso, considerando se tratar de consulta a respeito da contratação de pessoal, há de se verificar, no caso concreto, a subsunção à vedação disposta no artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, ou mesmo o enquadramento na hipótese excepcionada pelo próprio dispositivo. *In verbis*:

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

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

[...]

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

16. Segundo o preceptivo legal, o Poder ou o órgão que houver excedido o limite prudencial da despesa total com pessoal (95% do limite previsto no art. 20 da LRF) ficará impedido de prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança.

17. No que concerne à ressalva contida na parte final do dispositivo, esta Consultoria tem adotado a interpretação no sentido de que a exceção abrange outras formas de rompimento do vínculo ou vacância do cargo, como a dispensa, a exoneração e demissão, que, a rigor, e diferentemente das hipóteses ressalvadas expressamente pelo inciso (aposentadoria e falecimento), não acarretam acréscimo das despesas com pessoal^{[1].}^[2]

18. Assim, consoante Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 01/2015:

[...] ocorrendo desligamento definitivo de servidor público, na área de saúde, educação ou segurança, por exoneração, demissão ou dispensa (inclusive em cumprimento à decisão proferida na ADI nº 4.876), e estando devidamente comprovada a indispensabilidade da reposição, mediante justificativa minuciosa e fundamentada do gestor público sobre a impossibilidade de reorganização administrativa utilizando-se apenas dos servidores que já compõem o quadro de pessoal, revela-se razoável admitir a nomeação/provimento de outro servidor público, desde que a conduta não implique aumento de gastos com pessoal, ainda que de forma indireta.

Atendidos os requisitos traçados no parágrafo anterior, entende-se defensável, em tese, o provimento de cargo público (admissão ou contratação de pessoal) cuja vaga tenha surgido por desligamento definitivo de servidor nas áreas de saúde, educação e segurança, visando à mera reposição, sendo que esta pressupõe a atribuição, ao substituto, do mesmo posto, em regra, de seu antecessor (identidade de lugar na

estrutura administrativa e identidade de atribuições/funções) e de estrutura de remuneração igual (ou menor) àquela de seu antecessor. Além disso, **não pode ocorrer aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal.**” (grifos e negritos no original)

19. Sobre a questão do percentual preexistente, numa primeira orientação desta Consultoria Jurídica, recomendou-se, de forma mais cautelosa, que se adotasse como marco para eventual reposição a data de 30 de setembro de 2015, data em que publicado o RGF pelo qual restou atestada a superação do limite prudencial do Poder Executivo estadual. A adoção desse entendimento visava prevenir o aumento de despesas, na medida em que, tendo a vaga surgido, por exoneração, demissão ou dispensa, nas três áreas apontadas, após o alcance do limite prudencial, não haveria, em princípio, o aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal.

20. Num segundo momento, porém, evoluiu-se o pensamento, na esteira da posição adotada pelas Procuradorias do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul e a considerar a interpretação sistemática e harmonizada com o arcabouço jurídico-normativo-fiscal, para admitir a possibilidade de reposição de vacâncias surgidas a qualquer tempo (Nota Jurídica nº 6.027, de 25 de abril de 2022).

21. Portanto, na perspectiva de atendimento do interesse público, verificada a crescente demanda por serviços essenciais a denotar a imprescindibilidade de reposição de cargos, passou-se a entender como **juridicamente defensável a reposição de cargos, na área da educação, da saúde e da segurança, cuja vacância tenha ocorrido em data anterior à superação do limite prudencial (30 de setembro de 2015)**. Isso porque no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF não há marco ou corte temporal que limite a reposição nas três áreas, cabendo à Administração buscar a alternativa que garanta a máxima efetividade dos direitos jusfundamentais.

22. Acresça-se que a ausência de limitação temporal das vacâncias para fins de reposição em nada influi ou afasta a necessidade de comprovação de que as nomeações ou contratações não importarão aumento do percentual preexistente de comprometimento com despesas de pessoal.

23. O trecho extraído do Parecer nº 13/2004 da Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é elucidativo quanto ao ponto:

[...] quanto à “*definição do período de tempo em que tenham ocorrido os afastamentos de servidores para fins de aplicação das exceções expressamente previstas ou para provimento de cargos em substituição de servidores*”, ou seja do critério para definição das exonerações, demissões ou dispensas que admitem reposição de pessoal, tem-se que, mais do que o tempo, o ato de repor pessoal terá como “*indispensável para conferir-lhe a necessária efetividade, (...) sempre a urgente satisfação do interesse público*”, entendido como “*a continuidade dos serviços pelo órgão ou Poder*”, conforme precisamente destacado no já mencionado Parecer nº 51/2001.[...].

Entretanto, se este objetivo maior, decorrente dos deveres constitucionais impostos à Administração e aos administradores, não exclui a busca do equilíbrio das contas públicas – como reiteradamente se afirmou – assume considerável relevo a preocupação de não ensejar que tais reposições elevem o percentual de comprometimento da receita com despesas de pessoal, máxime se verificada a superação concreta do “limite prudencial” fixado no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar nº. 101/2000.

Assim, como sugere o órgão técnico, à época da verificação da observância dos limites a que referem os arts. 19 e 20 da mesma Lei Complementar, deve ser “*definido, objetivamente, qual o comprometimento da despesa total com pessoal naquele momento (em termos percentuais)*”e, feito isso, esse percentual de comprometimento concreto deve ser tomado como referência para a reposição de servidores, de modo a que não seja ultrapassado. Vale reproduzir, por ilustrativo, o exemplo oferecido pela Informação nº 11/2004 da Consultoria Técnica:

'Exemplifiquemos com uma situação hipotética: ao término do 1º quadrimestre de 2004, envolvendo, conseqüentemente, o período de maio de 2003 a abril de 2004, verificaríamos que as despesas com pessoal estariam comprometendo 97% do limite máximo a que o Órgão ou Poder, dentre aqueles elencados no art. 20 da LRF, estaria sujeito. Após esta apuração, servidores, de área considerada fundamental no que tange ao atendimento da população, teriam se exonerado, fazendo com que tal comprometimento passasse a atingir 96%. Na linha de entendimento por nós esposada, não vislumbraríamos óbices a que a Administração nomeasse outros servidores visando à prestação de serviços, sempre limitada àquele comprometimento que já havia, ou seja, no caso, 97%, mediante mera reposição, não sendo extrapolado, desta forma, o limite prudencial objeto da verificação.

24. Com esse breve compilado das orientações e entendimentos que esta Consultoria Jurídica vem adotando acerca da vedação constante do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF, passa-se, doravante, a cuidar da hipótese de contratação temporária, prevista na Constituição, para atender excepcional interesse público (CRFB/1988, art. 37, inciso X).

25. No contexto de superação do limite da despesa total com pessoal, a contratação temporária, conquanto possível, sujeita-se aos mesmos requisitos e limitações aplicáveis ao provimento de cargos nas áreas de educação, saúde e segurança.[\[3\]](#)

26. Com efeito, para além dos requisitos próprios definidos na Lei estadual nº 23.750, de 23/12/2020 - que estabelece normas para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público -, a possibilidade de contratação temporária, no cenário atual, resta condicionada à observância dos limites e condições previstos no artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF.

27. Significa dizer que a contratação temporária deverá estar atrelada à reposição de vacâncias nas áreas da educação, saúde e segurança, demonstrada a imprescindibilidade dos cargos e condicionada à não elevação das despesas com pessoal, tomando por base o último índice percentual medido.

28. No caso em apreço, a Unimontes almeja a contratação temporária e emergencial de 87 profissionais para atuação nos novos leitos pediátricos a serem disponibilizados no Hospital Universitário Clemente de Faria – HUCF. Para fundamentar a solicitação, a Universidade aponta como justificativas:

1. A escassez de atendimento pediátrico no município de Montes Claros/MG que tem sido exacerbada pela demanda por leitos pediátricos nas categorias de Unidade de Terapia Intensiva, Suporte Ventilatório Pulmonar e Clínicos, especialmente para o atendimento dos pacientes pediátricos com Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG).

2. O Ofício nº 144/GAB/SMS/2024 (documento [87947682](#)) encaminhado pela gestora municipal de saúde, Sra. Dulce Pimenta Gonçalves, requerendo a urgência na reabertura de leitos clínicos pediátricos e leitos de UTI pediátricos para enfrentar a atual crise de saúde pública.

3. O Decreto nº 4785, de 03 de maio de 2024 (documento [87947673](#)) que declara situação de emergência em saúde pública no município de Montes Claros/MG, em razão de situação anormal de insuficiência de estrutura de atendimento pleno em pediatria.

4. Considerando a necessidade premente de assegurar assistência médica adequada aos pacientes pediátricos em situações críticas de saúde, o HUCF planeja a abertura de 05 leitos de UTI Pediátrica e a reabertura de 05 leitos Pediátricos, bem como de uma enfermaria de apoio pediátrico.

29. Obtempere-se que a decretação de situação de emergência em saúde pública, por si, não afasta as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

30. A emergência em saúde pública acompanhada da decretação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação, poderá acarretar, nos termos do artigo 65 da LRF, a suspensão da contagem dos prazos e das disposições estabelecidas nos artigos 23 , 31 e 70; além da dispensa de atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º.

31. Vê-se, portanto, que mesmo o artigo 65 nada dispôs acerca da flexibilização ou não aplicação das medidas restritivas estabelecidas no artigo 22 da LC 101/2000.

32. Recorda-se que, quando do enfrentamento da pandemia pelo coronavírus COVID-19, cuja emergência em saúde pública foi declarada a nível mundial, nacional e pelos diversos entes federativos, somente com a promulgação da Emenda Constitucional 106/2020, em 7 de maio de 2020 - que instituiu o “*regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia*” – houve a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que acarretassem aumento de despesa com pessoal, desde que não implicassem despesa permanente. Ainda assim, conforme consignado pelo Ministro Alexandre de Moraes em decisão monocrática proferida no bojo da ADI 6381/DF, da leitura do artigo 3º da mencionada Emenda Constitucional depreendia-se que:

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

33. Com o encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, porém, a referida Emenda foi automaticamente revogada, não havendo, assim, falar-se em sua aplicação para outros casos de declaração de emergência em saúde pública.

34. Desta forma, considerando que a declaração de emergência em saúde não afasta tampouco flexibiliza a aplicação das medidas restritivas do artigo 22 da LRF, mister que seja avaliada a possibilidade de contratação temporária frente à exceção contida na parte final do dispositivo.

35. *In casu*, a demanda pela contratação temporária de profissionais é dirigida para área finalística da saúde, havendo a Unimontes asseverado, no Ofício UNIMONTES/GAB nº. 149/2024 (87992479), que os profissionais contratados atuarão no Hospital Universitário Clemente de Faria – HUCF, nos novos leitos pediátricos.

36. A Universidade ressalta que “*todas as contratações solicitadas possuem o quantitativo suficiente de cargos vagos disponíveis e a demanda em questão visa aprimorar a força de trabalho, garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados aos pacientes pediátricos, resultando na possibilidade de abertura de novos leitos.*”

37. Ressente-se o expediente, porém, de explicação acerca do quantitativo solicitado de profissionais, que poderia, *s.m.j.*, ser justificado de forma mais contundente, seja promovendo comparativo com estrutura hospitalar atual ou mesmo pegando por exemplo a estrutura de outro hospital, lacuna que, a nosso ver, deve ser suprida a fim de municiar o gestor de todas as informações e dados para sua decisão.

38. Nesse ponto, observa-se que a Nota Técnica da SEPLAG aponta quantitativo de reposição bem aquém do solicitado. Todavia, é esclarecido que o critério para contabilização levou em consideração somente as vacâncias ocorridas após o marco temporal de transposição do limite prudencial (outubro de 2015).

39. Não obstante, conforme explanado anteriormente, esta Consultoria entende defensável, em contexto de patente necessidade dos profissionais, sob pena de ameaça à saúde pública e à ordem administrativa, que sejam consideradas para fins de autorização de reposição as vacâncias dos cargos que tenham se dado mesmo antes da transposição do limite prudencial.

40. Logo, para além do numerário de vagas passível de reposição comprovado pela SEPLAG

pós ultrapassagem do limite prudencial pelo Poder Executivo estadual, é possível que existam outras vacâncias anteriores a autorizarem novas reposições, o que deve ser verificado.

41. Fora a hipótese de reposição de servidores ou contratos anteriores, não se mostra recomendada a contratação temporária, ainda que lastreada em situação de emergência em saúde pública, haja vista o risco de subsunção à vedação constante do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF.

42. Cabe repisar que mesmo a se configurar hipótese de reposição excepcionada na parte final do inciso IV, a contratação temporária não poderá acarretar, no cômputo geral, a elevação das despesas com pessoal, observado o último percentual medido.[\[4\]](#)

43. A compensação, se necessária no caso concreto, não precisa ficar adstrita à Universidade. No Parecer Jurídico nº 16.314, de 18 de março de 2021, esta Consultoria abordou a questão:

67. Importante salientar que as substituições e as reposições deverão observar a simbologia do cargo atribuída ao antecessor. Contudo, a identidade de simbologia, por si, não impede o aumento de despesas por fatores exógenos ao cargo em comissão, conforme esclarecido no Parecer nº 16.247/2020, circunstância que exigirá da Administração a aferição de impacto financeiro global. Consoante salientado, inexistente óbice, em princípio, na lei, de que a análise de impacto seja promovida pela perspectiva global das despesas com pessoal, admitindo-se a adoção de medidas compensatórias para garantir a não elevação do percentual preexistente de despesas com pessoal.

68. Ressalte-se, por oportuno, que a desoneração de gastos com outros cargos é uma das formas possíveis de compensação, não a única. A própria elevação da receitas, por exemplo, pode garantir a ausência de impacto nas despesas com pessoal. Fato é que, independentemente da medida compensatória escolhida pela Administração, é pressuposto que ela reflita nas despesas de pessoal. [...]

69. Portanto, havendo viabilidade técnica, a análise de impacto poderá ser promovida pela perspectiva global das despesas com pessoal, sobretudo se esta, no contexto atual, se mostrar mais consentânea com os princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade. De qualquer modo, caberá à Administração assegurar que as substituições e as reposições não ensejarão incremento de despesa ao percentual medido anteriormente, por meio da adoção, se for o caso, de compensação financeira.

44. Mesmo antes do aludido parecer, já se admitia a possibilidade da **compensação** mediante economia atual e equivalente **entre órgãos ou entidades da Administração**, não se limitando ao órgão ou entidade em que haverá a reposição. O entendimento encontra supedâneo no fato de a despesa total com pessoal do Poder Executivo ser calculada a partir do somatório de gastos com a folha de todos os órgãos e entidades, não de cada órgão ou entidade de forma isolada (vide Parecer Jurídico nº 16.141/2019).

45. Ademais, a se decidir pela contratação temporária dos profissionais, seja no quantitativo indicado pela SEPLAG ou em outro (a par de nova coleta de dados), é de se apontar para a necessidade de edição de ato próprio do Governador do Estado, acerca da situação de emergência em saúde pública, em conformidade com o inciso II do artigo 3º da Lei estadual nº 23.750/2020.

46. Outrossim, nos termos do § 1º do mesmo artigo, imperioso que seja justificada, nos autos do processo, a impossibilidade de *“atendimento às situações emergenciais mediante remanejamento de pessoal ou outros meios de aproveitamento da força de trabalho existente nos órgãos, nas autarquias e nas fundações envolvidos”*.

47. De acordo com o parágrafo único do artigo 20 da LINDB, a motivação pressupõe que seja demonstrada a necessidade e adequação da medida, inclusive em face das possíveis alternativas.

48. Nas palavras de Fabrício Motta[\[5\]](#):

[...] a boa aplicação da lei depende da prudência e do equilíbrio daquele que a

interpreta e aplica e não adianta simplesmente tentar transplantar os critérios de decisão, focando mais em algumas nuances do que em outras, isto é, dando maior ênfase à segurança jurídica, pois não há escala de hierarquia de valores a ser congelada em texto normativo, tendo em vista que cada sopesamento particular do aplicador irá dizer se determinada norma individual é mais justa e equilibrada do que outra.

A lei procura, então, focar no consequencialismo e orientar a interpretação também a dar uma maior ênfase à ponderação dos fatos, a partir do primado da realidade, orientando o controle a desenvolver uma certa alteridade e respeito para com as circunstâncias e dificuldades da vida enfrentadas pelo gestor.

49. No caso em comento, sobreleva a importância da motivação, posto que em discussão valores protegidos constitucionalmente, a saúde e o equilíbrio financeiro.

50. Havendo colisão de bens igualmente protegidos pela Carta Magna, a doutrina acentua a necessidade de o gestor promover a ponderação, buscando a solução que melhor acomode ambos os direitos, de forma a garantir o equilíbrio e a proporcionalidade.

51. De acordo, com Ministro Luís Roberto Barroso^[6], a ponderação consiste

[...] em uma técnica de decisão jurídica, aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente [*raciocínio silogístico, no qual a premissa maior - a norma - incide sobre a premissa menor - os fatos -, produzindo um resultado, fruto da aplicação da norma ao caso concreto*]. A insuficiência se deve ao fato de existirem normas de mesma hierarquia indicando soluções diferenciadas. [...]

A ponderação, como estabelecido acima, socorre-se do princípio da razoabilidade - proporcionalidade para promover a máxima concordância prática entre os direitos em conflito. Idealmente, o intérprete deverá fazer *concessões recíprocas* entre os valores e interesses em disputa, preservando o máximo possível de cada um deles. Situações haverá, no entanto, em que será impossível a compatibilização. Nesses casos, o intérprete precisará fazer *escolhas*, determinando, *in concreto*, o princípio ou direito que irá prevalecer.

52. Com efeito, o princípio da unidade da Constituição deve orientar a gestor público diante da situação concreta, de modo que sempre busque a solução que harmonize, na maior medida possível, os direitos colidentes, compatibilizando o controle dos gastos públicos com o bom funcionamento da máquina administrativa a propiciar a regular prestação dos serviços públicos, sobretudo os serviços essenciais.

CONCLUSÃO

53. Pelo exposto, constam do corpo do parecer as orientações e fundamentos jurídicos acerca da solicitação de contratação temporária de profissionais para o Hospital Universitário Clemente de Faria – HUCF, a fim de subsidiar a decisão do gestor público.

54. À superior consideração.

Belo Horizonte, 11 de junho de 2024.

Aprovado por:

RAFAEL REZENDE FARIA

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

MASP 1.181.946-3 OAB/MG 110.416

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

[1] Colhe-se da Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2015: “[...] não seria necessário excepcionar, no artigo 22 da LRF, a substituição de servidores nas áreas de saúde, educação e segurança, tendo em vista que, como se viu, o dispositivo legal trata de hipóteses de aumento de despesa, diferentemente do que ocorre com a mera reposição de servidor no caso de exoneração, demissão ou dispensa. Nestes casos, não há criação de nova despesa ou majoração da já existente, razão pela qual se entende defensável que tais situações não se encontram abarcadas pela vedação legal, desde que não haja aumento de despesa.”

[2] Contra a interpretação puramente gramatical do artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, posicionaram-se diversos Tribunais de Contas, a citar o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Acórdão 1141/14, Processo T.C. nº 1405790-6) e do Estado do Paraná (Acórdão nº 462/09). A propósito, a Procuradoria Geral do Distrito Federal, amparada em posicionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, não apenas sustentou a interpretação sistemática e integrativa do artigo 22, parágrafo único, IV, da LC nº 101/2000, para admitir a contratação de profissionais das áreas de educação, saúde e segurança, mesmo nos casos em que a vacância não derive de aposentadoria ou falecimento, como admitiu a reposição amparada na extinção de contratos temporários: “*À luz de precedentes do TCDF e de outros Tribunais de Contas, =bem como de opinativo desta Casa, é válida a interpretação do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, segundo a qual a extinção de mais de duzentos e cinquenta contratos temporários – em contexto de patente necessidade de continuidade das atividades profissionais, sob pena de ameaça à saúde pública e à ordem administrativa – gera o mesmo efeito prático (só que em maior escala) que a aposentação, o falecimento e as demais hipóteses de vacância, autorizando, por isso, a manutenção dos pactos.*”

[3] Como se não bastasse, o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz conceito amplo ao configurar despesa de pessoal, referindo-se, inclusive, aos contratos de terceirização de mão de obra que se destinem à substituição de servidores e empregados públicos.

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

[5] MOTTA, Fabrício. LINDB no Direito Público : Lei 13.655/2018 (pp. 23-24). Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

[6] BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2020. p.320-323.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 11/06/2024, às 16:56, 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 **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 11/06/2024, às 17:06, 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 11/06/2024, às 18:07, 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 **90033029** e o código CRC **2987CA50**.

Referência: Processo nº 2310.01.0011223/2024-66

SEI nº 90033029