

**PROTOCOLO Nº:** 513224/20  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO TRIUNFO  
**INTERESSADO:** ABIMAEI DO VALLE  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 258/20

*Consulta. Lei Complementar nº 173/2020.  
Admissão de pessoal diante da calamidade  
pública decorrente da pandemia de Covid-19.  
Exame e interpretação das disposições proibitivas.  
Conhecimento e resposta.*

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de São João do Triunfo (peça nº 3), por meio da qual intenta o esclarecimento do Tribunal de Contas a respeito dos seguintes quesitos:

- a) Poderá haver contratação de aprovados em concurso público nos casos não previstos na Lei Complementar nº 173/2020?
- b) A Lei Complementar nº 173/2020 permite a contratação, através do concurso público, em casos de cargos vagos ou vacância de cargos anteriores à 27 de maio de 2020, data da publicação da norma federal?
- c) Em caso de Recomendações Administrativas ou Termos de Ajustamento de Conduta, poderá a Administração Pública realizar a contratação de aprovados em concurso público para cumprimento das composições e recomendações, durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020?
- d) Em caso de contratação dos aprovados em concurso público, em desacordo com a Lei Complementar nº 173/2020, haveria irregularidade nas contas públicas?

Instrui a petição inicial o parecer jurídico (peça nº 4) ofertado pela Procuradoria Municipal, que aduz, em síntese: a) que é inviável a contratação de aprovados em concurso público, senão nas hipóteses de vacância do cargo efetivo ou em virtude de contratação temporária para combate à pandemia; b) que o permissivo legal à admissão de pessoal se restringe às vagas surgidas posteriormente à edição daquele diploma; c) que a emissão de recomendações administrativas ou a formalização de termos de ajustamento de conduta não podem superar a restrição fiscal imposta pela legislação complementar; e d) que a prática do ato torna o gestor incurso nas sanções do art. 87, inciso IV, alínea “b” da Lei Complementar estadual nº 113/2005. Ainda, o consulente trouxe aos autos cópia do instrumento normativo sobre o qual formulou suas dúvidas (peça nº 5).

Distribuído o expediente, o Relator determinou (Despacho nº 739/20, peça nº 7) a emenda da petição inicial, de modo que o parecer jurídico contemplasse fundamentação a todos os questionamentos apresentados. Em resposta, o

consultante carregou opinativo de idêntico conteúdo material (peça nº 12), destacando, porém, a fundamentação de cada quesito.

Recebida a consulta (Despacho nº 814/20, peça nº 13), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca consignou a inexistência de precedentes específicos sobre a matéria (Informação nº 88/20, peça nº 14).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do art. 252-C do Regimento Interno, ressaltou a necessidade de ser cientificada quanto à resposta do Colendo Plenário, para eventual alteração de normativos e de notas técnicas (Despacho nº 1012/20, peça nº 17).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Informação nº 627/20 (peça nº 18), registrou que o primeiro quesito formulado é inespecífico, mas asseverou que as nomeações contrárias à Lei Complementar nº 173/2020 seriam nulas de pleno direito. Quanto ao segundo questionamento, restringiu-se a definir a data de vigência da mencionada legislação e a sustentar que atos a ela anteriores não poderiam ser impugnados, porém deixou de apreciar a possibilidade de a reposição autorizada se referir a vacâncias preexistentes. Em relação à terceira indagação, aquiesceu com a proposta da assessoria local. E, quanto às consequências da infração à Lei, reiterou a plena nulidade dos atos contrários e a possibilidade de sancionamento do gestor.

É o breve relato.

A consulta comporta os requisitos de conhecimento regimentais (art. 311), quais sejam, legitimidade do consultante, apresentação objetiva de quesitos, dúvida sobre dispositivos normativos fiscalizados pelo Tribunal de Contas, elaboração em tese e prévia submissão ao órgão de assessoria jurídica local, motivo pelo qual há de ser conhecida.

Nesse propósito, conquanto tenhamos divergência pontual em relação às conclusões apresentadas, insta destacar a qualidade técnica com que se apresentou o opinativo jurídico local, que enfrentou objetiva e atentamente o tema sob apreciação, a despeito de se tratar de matéria nova na ordem jurídica – e, como tal, suscitar uma multiplicidade de dúvidas.

Com efeito, a Lei Complementar nº 173/2020, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, responsável pela moléstia Covid-19, a par de autorizar a efetivação de auxílios econômicos aos entes federados pela União, excepcionou e modificou dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, com vistas a ajustar a ordem normativa à crise pandêmica atualmente vivida.

O referido diploma legal, como é sabido, originou-se da tramitação de dois distintos projetos (de nºs 149/119 e 39/2020), cada qual apresentado perante cada Casa do Congresso Nacional. O primeiro deles, de autoria do Poder Executivo, foi proposto perante a Câmara dos Deputados, ao passo que o segundo, de iniciativa própria do Poder Legislativo, foi apresentado no Senado Federal e veio a incorporar as deliberações daquela Casa.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Conforme já tivemos a oportunidade de destacar quando do exame da Consulta nº 639007/20 (Parecer nº 222/20), a partir da tramitação conjunta dos citados projetos de lei, elaborou-se substitutivo geral, contemplando as diversas emendas veiculadas no Senado. Relatório elaborado pelo seu Presidente, Senador Davi Alcolumbre, indica que muitas das limitações atualmente inscritas no art. 8º do texto legal tiveram por escopo “*limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021*”<sup>1</sup>.

Apesar da finalidade das restrições fiscais, evidenciadas pelo conteúdo proibitivo da norma, não logramos identificar no curso do processo legislativo quaisquer motivos que possibilitem elucidar os legítimos questionamentos vertidos neste expediente.

No que interessa à presente consulta, estas são as disposições normativas ensejadoras de dúvidas:

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

(...)

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

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

(...)

§ 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.

Em que pese a pendência de decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de exame concentrado de constitucionalidade (ADI nº 6447), quanto à validade dos dispositivos transcritos, fato é que, como indicou a CGM, salvo entendimento futuro distinto, suas vedações se impõem a todos os entes federados que hajam reconhecido situação de calamidade em razão da pandemia, perdurando até o fim do exercício de 2021.

Nesses termos, coerente com o argumento exposto pela assessoria local, denota-se que, para os entes contemplados no art. 8º da LC nº 173/2020, incidem as proibições ali previstas, como forma de contenção das despesas com pessoal, pelo que não se admitem condutas que não sejam excepcionadas ou ressalvadas na própria legislação.

<sup>1</sup> Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8102276&ts=1597929752159&disposition=inline>. Acesso em 04 dez 2020.

Assim, aprovados em concursos públicos somente poderão ser admitidos nas circunstâncias descritas no inciso IV e § 1º da norma proibitiva: (i) quando se tratar de “reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”, (ii) em caso de “contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal”, ou, ainda, (iii) caso sejam empregados em “medidas de combate à calamidade pública referida no caput”, desde que os efeitos da contratação não ultrapassem a duração da situação calamitosa – o que sujeita esta hipótese excepcional à ressalva anterior.

Estabelecido esse pressuposto, erige-se dúvida quanto à interpretação do conceito de “reposições”, que, nos termos defendidos pela assessoria local, indicaria que se trataria de restrição às vacâncias supervenientes à vigência da LC nº 173/2020.

Neste ponto, com o devido respeito ao posicionamento divergente, parece-nos que essa não é a solução juridicamente mais adequada.

De fato, a par das impugnações quanto à constitucionalidade das referidas vedações, o pacto federativo é essencial ao desenho institucional do Estado brasileiro, inclusive, conformando cláusula pétrea à mutação constitucional. Por essa razão, parece-nos, qualquer leitura constitucional da legislação recém-editada pelo Congresso Nacional deve ter por filtro hermenêutico minimizar as características potencialmente interventivas da norma e, assim, concebê-la nos limites da competência constitucional da União – vale dizer, como verdadeira norma geral de finanças públicas (art. 163, I).

Não se pode, ao revés, admitir que, a pretexto de instituir regras de austeridade fiscal em face do excepcional vivenciado nos mais diversos entes federados, a União possa romper o pacto federativo e impor-lhes proibições ao autogoverno, poder que abrange o de organização administrativa (nos limites constitucionais, por óbvio).

Ademais, nessa linha de raciocínio, é corrente a compreensão de que as restrições devem ser interpretadas restritivamente, de modo que não se pode extrair da legislação vedações que não hajam sido por ela expressamente consignadas.

Dessa forma, como o vocábulo “reposições” carece de conteúdo jurídico predeterminado, não se há de supor que as admissões de pessoal ressalvadas pela norma demandariam que a vacância tivesse ocorrido posteriormente à LC nº 173/2020. Inexiste no texto legal qualquer delimitação temporal quanto à eficácia da autorização, de modo que é plenamente legítima a interpretação de que *são possíveis as contratações destinadas a reposições de cargos públicos cuja vacância ocorreu anteriormente à situação de calamidade pública*.

O mesmo entendimento já foi sustentado pela douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020, que segue assim ementado<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26da7cae234349b781a1a846c8aca417/%20pgdf\\_parecer\\_referencial\\_000008\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26da7cae234349b781a1a846c8aca417/%20pgdf_parecer_referencial_000008_2020.html). Acesso em 04 dez 2020.

**Ementa: PARECER REFERENCIAL.** ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-CoV-2 (COVID-19). ARTIGOS 8º E 10. VEDAÇÕES À POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAL, RESTRIÇÕES AO REGIME JURÍDICO DE AGENTES PÚBLICOS E OUTRAS MEDIDAS VISANDO À DISCIPLINA FISCAL E CONTENÇÃO DE DESPESAS. EXCEÇÕES QUE SINALIZAM CONTEMPLAR O DESIDERATO DE NÃO ENGESSAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU COMPROMETER A CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. EXAME E ELUCIDAÇÃO DE PONTOS DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DÚVIDAS E CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS.

(...)

8. A Lei nº 173/2020 não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo de chefia, direção ou assessoramento, efetivo ou vitalício se tornou vago, sendo pertinente rememorar, porém, que o vocábulo “reposição” encerra a ideia de “repor” ou “pôr de novo”, de modo que a autorização legal não abrange o primeiro provimento de cargos públicos criados, mas nunca preenchidos. (...)

(Processo nº 00020-00019916/2020-11, Procurador Hugo de Pontes Cezario, publicação em 30/06/2020)

Apenas, como bem destacado naquele opinativo, deve-se ressaltar que a autorização às contratações não abrange o primeiro provimento de cargos públicos, seja porque o termo “reposições” indica a preexistência de uma vaga ocupada, seja porque interpretação contrária poderia provocar antinomia em relação à proibição inscrita no inciso II do mesmo artigo<sup>3</sup>.

De outro lado, em conformidade com os argumentos desenvolvidos pela assessoria local e pela unidade técnica desta Corte, entende-se que a emissão de recomendações administrativas ou o estabelecimento de termos de ajustamento de condutas não são circunstâncias hábeis a excepcionar as vedações previstas na LC nº 173/2020. Isso porque, embora se trate de providências destinadas a assegurar o cumprimento de normas legais, não apenas esses mecanismos não se revestem de caráter cogente imediato, como também a disposição proibitiva não inclui, dentre suas ressalvas, circunstâncias outras que as já referidas.

Nesse sentido, na remota hipótese de o gestor municipal ser instado, mediante recomendação administrativa, a admitir aprovados em concurso público, deverá verificar a adequação da contratação às previsões do art. 8º, IV e § 1º da LC nº 173/2020, declinando do seu cumprimento motivadamente em caso de constatar o impedimento legal.

Em se tratando de compromissos de ajustamento de conduta pretéritos que hajam atraído ao gestor o dever de admitir servidores, sugere-se que a obrigação seja repactuada, eis que, nos termos dos art. 248 e 393 do Código Civil, a impossibilidade superveniente de cumprimento da prestação resolve a obrigação, ficando isento de culpa o devedor no caso fortuito.

---

<sup>3</sup> II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

Finalmente, restritos ao último quesito objetivamente formulado pelo consulente, asseveramos que o art. 16, III, “b” da LC nº 113/2005-PR autoriza o juízo de irregularidade de contas em face da ocorrência de “*infração à norma legal ou regulamentar*”.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta e, no mérito, pela **resposta** nos seguintes termos:

1. Conforme o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, os entes que hajam decretado estado de calamidade pública em virtude da pandemia da Covid-19 somente estão autorizados, até 31 de dezembro de 2021, a admitir ou contratar pessoal nas seguintes hipóteses: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, inclusive para combate à calamidade pública; d) contratações de temporários para prestação de serviço militar; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares.
2. A reposição de cargos públicos autorizada pelo inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 independe do momento de vacância que a ensejou, senão exige tão só a prévia existência de vaga preenchida, não abrangendo unicamente os primeiros provimentos em cargos públicos criados.
3. O recebimento de recomendações administrativas e a formalização de compromissos de ajustamento de conduta não autorizam a realização de admissões de pessoal em situações não ressalvadas pela Lei Complementar nº 173/2020.
4. Em tese, a infração às proibições legais sujeita o gestor ao juízo de irregularidade de suas contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Curitiba, 7 de dezembro de 2020.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas**