

Processo: 1092248
Natureza: CONSULTA
Consulente: José Carlos Arantes
Procedência: Câmara Municipal de Jacuí
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 18/11/2020

CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. PANDEMIA. CONCURSO PÚBLICO. ADMISSÃO E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PLANEJAMENTO. POSSIBILIDADE.

1. Os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021, poderão realizar concurso público para: a) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos que não impliquem aumento global de despesas com pessoal; b) reposição dos cargos efetivos e empregos públicos, independentemente da data em que se deu a vacância, devendo o gestor motivar adequadamente o ato administrativo, demonstrando sua congruência com planejamento administrativo voltado à adoção da medida; c) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesas com pessoal, sem prejuízo das contratações temporárias até a conclusão do certame.
2. Os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021 poderão admitir ou contratar pessoal para: a) prover os cargos, empregos e funções criados com base no permissivo contido no inciso II do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20; b) prover as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância; d) dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida; e) dar provimento aos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesa, ainda que tais contratações não se caracterizem como essencialmente temporárias; f) prover as necessidades temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; g) prover os cargos temporários para prestação de serviço militar; h) promover a admissão de alunos de órgãos de formação de militares.
3. Os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/20, da Lei Complementar nº 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97) e a Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021:

1.1. poderão realizar concurso público para:

a) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos que não implique aumento global de despesas com pessoal;

b) a reposição dos cargos efetivos e empregos públicos, independentemente da data em que se deu a vacância, devendo o gestor motivar adequadamente o ato administrativo, demonstrando sua congruência com planejamento administrativo voltado à adoção da medida;

c) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesas com pessoal, sem prejuízo das contratações temporárias até a conclusão do certame;

1.2. poderão admitir ou contratar pessoal para:

a) prover os cargos, empregos e funções criados com base no permissivo contido no inciso II do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20;

b) prover as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância;

d) dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida;

e) dar provimento aos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesa, ainda que tais contratações não se caracterizem como essencialmente temporárias;

f) prover as necessidades temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal;

g) prover os cargos temporários para prestação de serviço militar;

h) promover a admissão de alunos de órgãos de formação de militares;

2. os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/20, da Lei Complementar nº 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97);

3. a Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de novembro de 2020.

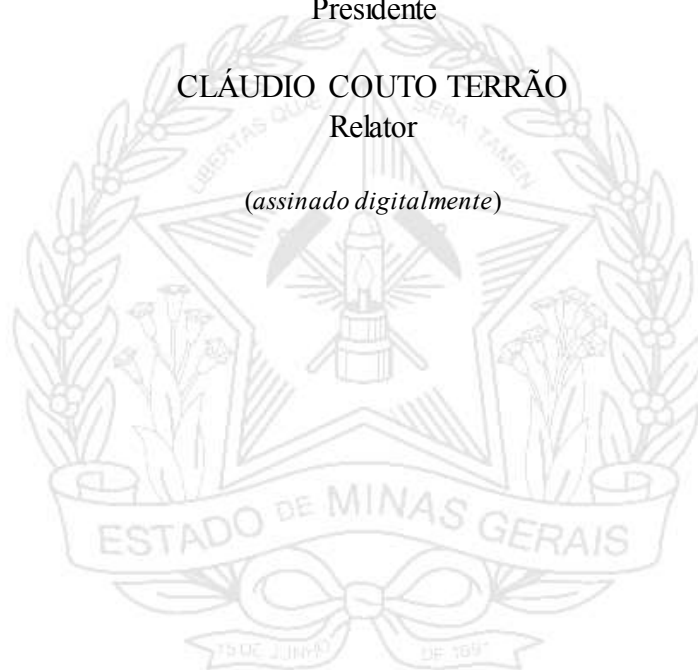
MAURI TORRES

Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Relator

(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 21/10/2020**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor José Carlos Arantes, presidente da Câmara Municipal de Jacuí, por meio da qual apresenta o seguinte questionamento:

A Câmara Municipal pode realizar concurso público este ano tendo em vista a publicação da LC 173/20, nos moldes do relatado em documento anexo?

Em documento anexado, o consulente acrescenta estas considerações:

A Câmara Municipal de Jacuí teve sua autonomia em 2012, onde fez a criação de todos os seus cargos por recrutamento amplo (Cargos Comissionados).

Sofreu ação do Ministério Público sobre a legalidade dos cargos. Em 2019 as Resoluções de criação dos cargos de Assessor Jurídico, Contador e Assessor de Engenharia, foi declarada inconstitucional, em 2º grau de jurisdição.

A decisão não teve seus efeitos modulados. Recurso Especial, não recebido.

No mês de maio de 2020 foi aprovada a Lei Complementar 1.844/2020, criando a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Jacuí, prevendo seus cargos efetivos e comissionados.

Porém, no dia 27 de maio do presente ano, foi editada a LC 173/20 que em seu artigo 8º impede a realização de concurso público até a data de 31/12/2021.

Diante a situação de declaração de institucionalidade dos cargos criados em 2019, seria possível a Câmara Municipal de Jacuí, realizar concurso público ainda esse ano para locupletação de todos os seus cargos (efetivos), criados pela Lei nº 1.844/2020, considerando que a mesma foi aprovada antes da vigência da lei complementar 173/2020? (sic)

Em 25/06/20 a consulta foi distribuída à minha relatoria.

Em 16/07/20, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência emitiu o seu relatório técnico, nos termos do art. 120-B, § 2º, do Regimento Interno, por meio do qual constatou que esta Corte não enfrentou, direta e objetivamente, os questionamentos nos termos formulados.

Na mesma data, encaminhei a consulta à Superintendência de Controle Externo, nos termos do art. 210-C do Regimento Interno.

A Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, em seu estudo, datado de 10/08/20, apresentou a seguinte conclusão:

1. Nos termos do artigo 8º, IV e V, da Lei Complementar n. 173/2020, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 estão proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar concurso público, exceto para as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Disso decorre, inicialmente, que a vedação em questão não é uma vedação absoluta, mas possui exceção. Nesse sentido, à luz da Lei Complementar n. 173/2020, poderão ser nomeados e empossados candidatos aprovados em concursos públicos já homologados e com prazo de validade vigente ou, conforme o caso, poderá ser realizado novo concurso para o fim admitido pelo inciso em questão. Importa ressaltar que, para além do disposto no referido normativo, há que se observar, igualmente, os demais

balizamentos aplicáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legislação eleitoral e da Constituição da República.

2. Sobre o tema, importa destacar que, apesar de o legislador ter se referido apenas aos “*cargos efetivos*”, o comando do inciso IV deve ser lido no sentido de abarcar, igualmente, os empregos públicos efetivos.
3. Ademais, a respeito da situação de vacância mencionada pela lei, entende-se que, seja ela configurada no decorrer da situação de calamidade pública ou sendo anterior a essa situação (ainda que o cargo ou o emprego em questão esteja vago há anos, por exemplo), será possível a reposição do cargo ou do emprego público efetivo vago.
4. Além disso, da mesma forma que a lei autoriza, textualmente, a reposição de vacâncias de cargos ou empregos efetivos ou vitalícios, tem-se, interpretativamente, que também está autorizado o preenchimento de cargos ou empregos criados antes da lei em questão e ainda se encontram vagos. Em outras palavras, a possibilidade de reposição de vacância deve ser entendida de forma mais ampla como a possibilidade de provimento de cargos e empregos públicos vagos no momento de publicação da lei.
5. A realização de provas constitui etapa obrigatória dos concursos públicos, nos termos do artigo 37, II, da Constituição da República. Para além da análise formal realizada acerca da Lei Complementar n. 173/2020, destaca-se que a realização de provas de concursos públicos exige, naturalmente, o deslocamento e o agrupamento de candidatos (e de responsáveis pela aplicação das provas) em locais predeterminados, o que, durante a vigência de normativos relativos à situação de emergência e/ou calamidade pública, poderá contrariar as orientações sanitárias de restrição de circulação eventualmente existentes. Nesse contexto, os gestores deverão – de forma embasada e considerando as nuances de sua realidade concreta e as disposições previstas na legislação de regência própria do ente – verificar a melhor ação a ser adotada em relação à manutenção ou ao adiamento de provas, atentando-se para o devido cumprimento de todos os normativos vigentes, notadamente daqueles que dispõem acerca das medidas excepcionais relacionadas ao contexto da pandemia.
6. Como a realização de provas não é uma etapa que deve estar necessariamente presente nos processos seletivos destinados à realização de contratações temporárias, é razoável, no atual contexto da pandemia de Covid-19, privilegiar-se a seleção de candidatos por meio, por exemplo, de análise curricular, entrevistas (preferencialmente realizadas de modo virtual) ou análise de documentos, como normalmente já ocorre em diversos processos seletivos realizados para esse fim.
7. Por fim, registra-se que, com o veto presidencial ao §1º do artigo 10, a disposição constante do *caput* desse artigo somente tem aplicação em relação aos concursos públicos federais, realizados pela União em todo o território nacional. Dessa forma, os concursos públicos estaduais, distritais e municipais não são alcançados pela suspensão dos prazos de validade determinada pela Lei Complementar n. 173/2020.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

O consulente, ao formular seu questionamento em abstrato, apresentou também documento anexo (Arquivo nº 2185606), no qual narra uma situação ocorrida na Câmara Municipal de Jacuí. Tal fato, em princípio, poderia impedir que a presente consulta fosse admitida, uma vez que o art. 210-B, §1º, III, do Regimento Interno estabelece que o questionamento deverá versar matéria em tese, e não sobre caso concreto.

Contudo, para além de desvelar uma situação concreta vivenciada pelo órgão consulente, a complementação do questionamento em abstrato, releva a complexidade interpretativa que pode defluir dos dispositivos normativos postos em vigor.

Sendo assim, considerando excepcionalmente a relevância da matéria, que está a exigir orientação deste Tribunal a fim de propiciar maior segurança jurídica aos gestores em tempo de notória crise de saúde pública, decorrente da pandemia da Covid-19, notadamente em virtude da complexidade interpretativa que sobressai da evidente falta de sistematização do conjunto normativo posto em vigor pela Lei Complementar nº 173/20, que além de normas de caráter permanente, trouxe também normas de vigência temporária e condicional, compreendo pertinente que a consulta seja respondida em tese, de maneira a esclarecer em quais hipóteses poderá haver concurso público e provimento de vagas sem desvirtuar a *mens legis*: **conferir maior racionalidade e austeridade durante o período de crise.**

Nesse contexto, especialmente em função dos inúmeros questionamentos informais que têm sido reportados ao órgão controle, e verificando que estão presentes os demais pressupostos de admissibilidade do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, nesse caso específico, como bem o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, se referiu a esse excepcional cenário criado pela pandemia de COVID, embora a Consulta se refira a caso concreto, vou admiti-la, excepcionalmente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

A consulta versa sobre a possibilidade de realização de concurso público, antes de 31/12/21, tendo em vista a publicação da Lei Complementar nº 173/20, que estabeleceu uma série de medidas de auxílio financeiro da União para os estados, Distrito Federal e municípios, com a

finalidade de reforçar a capacidade dos entes periféricos de realizar ações para mitigar os efeitos causados pela Covid-19.

Em contrapartida, o art. 8º da referida lei complementar faz com que os entes federados afetados pela calamidade pública decorrente da Covid-19 fiquem proibidos de, até 31/12/21, realizar diversos atos que impliquem aumento de despesa. Eis o teor do citado artigo:

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 de correntes 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. (grifos nossos)

Para que seja possível responder adequadamente à questão formulada pelo consulente faz-se necessário interpretar as regras contidas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 de modo sistemático e teleológico. Assim, devem ser previamente sistematizadas as diversas proibições e hipóteses de exceção previstas em seus comandos, conjugando-as por propósito finalístico, de modo a mitigar as possíveis distorções que podem advir de uma interpretação isolada de qualquer um desses dispositivos.

A primeira norma que deve ser analisada quanto ao seu alcance, para depois ser integrada à matéria da presente consulta, é a vedação contida no inciso II do art. 8º da Lei Complementar

nº 173/20, cujo dispositivo proíbe a criação de cargos, empregos e funções que impliquem aumento de despesa.

Continuam, portanto, permitidas a contrário senso as readequações legais no quadro de pessoal que não resultem efetivo acréscimo de gastos públicos, ou seja, que não impliquem aumento de despesa, como, por exemplo, a transformação de cargos, empregos e funções sem que haja majoração das despesas a eles relacionadas. Nesse sentido, é plenamente possível a adoção de medidas de readequação em que haja, por exemplo, a extinção de cargos em comissão e a criação de cargos efetivos em substituição daqueles, sem que decorra dessas medidas aumento global de despesa, notadamente quando tais medidas decorrem do reconhecimento, administrativo ou judicial, de que as atribuições dos cargos em comissão não sejam compatíveis com a natureza desses cargos, mas de cargos efetivos.

O segundo dispositivo que deve ser analisado, para dele extrair-se a norma a ser integrada ao modelo excepcional e temporário imposto pela Lei Complementar nº 173/20, é o inciso IV do art. 8º, que permite que os entes federados afetados pela pandemia da Covid-19 admitam ou contratem pessoal para: **1)** reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; **2)** reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; **3)** contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; **4)** contratações de temporários para prestação de serviço militar; **5)** contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

Nesse ponto, vale destacar desde logo a manifestação da Unidade Técnica, ao considerar que “apesar de o legislador ter se referido apenas aos ‘cargos efetivos’, o comando do inciso IV deve ser lido no sentido de abarcar, igualmente, os empregos efetivos”. Considerando-se que, conforme entendimento fixado pelo Tribunal Pleno na Consulta nº 1.092.376¹, as vedações contidas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 estendem-se à administração indireta dos entes federados, se a norma for interpretada literalmente diversas entidades e municípios que optaram pelo regime celetista, cujos quadros são compostos por empregados públicos efetivos e comissionados, ficariam impossibilitadas de realizar a reposição de seu pessoal efetivo, ainda que, quanto a determinado conjunto de empregos públicos, venha ocorrer vacância posterior à publicação da própria Lei Complementar. Fica evidente, portanto, que está correto o estudo técnico ao conferir interpretação teleológica à essa hipótese de exceção da norma, evitando-se que por interpretação restritiva seja dado tratamento disfuncional e não isonômico aos órgãos e entidades da Administração Pública que adotam o regime celetista.

Por essa singela interpretação, já se verifica que o próprio inciso V do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, dispositivo que contém a norma cerne da consulta, deve ser compreendido ampliativamente, porquanto ao estabelecer a proibição de realização de concursos públicos, prevê uma hipótese de exceção, cuja abrangência é mais extensa do que aquela vinculada à sua literalidade.

Ou seja, a parte final da norma, que, ao excepcionar a proibição, autoriza a realização de concursos públicos destinados às reposições de vacâncias previstas no inciso IV, não deve restringir-se apenas aos cargos efetivos. Mas, como vimos acima, deve alcançar também os empregos públicos efetivos.

¹ O Tribunal Pleno, em 23/09/20, ao deliberar a Consulta nº 1.092.376, fixou entendimento no sentido de que: “As regras contidas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 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).”

Pode-se concluir, portanto, que os entes federados e as entidades pertencentes às suas administrações indiretas estão autorizados a realizar concurso público para as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios e de empregos públicos, durante o período instituído pela Lei Complementar nº 173/20 (até dezembro de 2021).

Sobre a acepção a ser dada à expressão “reposições de vacância”, especialmente no que se refere a abrangência e ao limite temporal do ato de vacância, cabe transcrever a manifestação da Unidade Técnica:

A esse respeito, uma interpretação literal da norma conduz, a princípio, à conclusão de que não seria possível o provimento nesse caso [refere-se aos casos de provimentos originários, cujos cargos e empregos efetivos ainda não tenham sido providos]. Isso porque o normativo vale-se do termo “*reposições*” (art. 8º, IV e V), o qual pressupõe que o cargo ou emprego público em questão já tenha sido provido e ocupado antes. Ademais, a partir da leitura do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais (Lei Estadual n. 868/1952), observa-se que as hipóteses de configuração da vacância dependeriam da prévia ocupação do cargo².

Contudo, apesar de a interpretação gramatical apontar nesse sentido, entende-se que ela deve ser conjugada com outros métodos hermenêuticos, como a interpretação teleológica. Nesse sentido, verifica-se que a Lei Complementar n. 173/2020 apresenta restrições sobretudo a alterações estruturais que impliquem aumento de despesa, como, por exemplo, a criação de novos cargos, empregos ou funções públicas (art. 8º, II), a alteração de carreiras (art. 8º, III) e a criação ou a majoração de auxílios, vantagens e outros benefícios, inclusive os de caráter indenizatório (art. 8º, VI). Vê-se, por outro lado, que a legislação buscou preservar o provimento (mediante concurso público) dos cargos e empregos públicos já criados, como decorre da possibilidade de reposição prevista nos incisos IV e V do artigo 8º.

Nesse contexto, o provimento, ainda que inaugural, de cargos e empregos que já estavam criados antes da publicação da Lei Complementar n. 173/2020 aproxima-se, mais, da segunda situação, permitida pela lei, e não das restrições anteriormente expostas. Da mesma forma que a lei autoriza, textualmente, a reposição de vacâncias de cargos ou empregos efetivos ou vitalícios, tem-se, interpretativamente, que também está autorizado o preenchimento de cargos ou empregos criados antes da lei em questão, quando ainda estiverem vagos.

Em outras palavras, entende-se que o legislador tenha visado, por um lado, restringir a criação de novos cargos e empregos públicos e, por outro, permitir o provimento daqueles já criados no momento de publicação da Lei Complementar n. 173/2020 – independentemente de já terem sido ocupados anteriormente ou não. Assim, a possibilidade de reposição de vacância deve ser entendida de forma mais ampla como a possibilidade de provimento de cargos e empregos públicos vagos no momento de publicação da lei, aplicando-se a vedação ao provimento dos cargos e empregos criados após essa publicação.

No que se refere especificamente ao momento da ocorrência da vacância, se ela deve necessariamente ter ocorrido após a publicação da Lei Complementar nº 173/20, ou se o aspecto temporal é irrelevante para fins de reposição dos cargos e empregos efetivos vagos, vale destacar mais uma vez a opinião da Unidade Técnica:

A esse respeito, observa-se que o normativo não fez restrições nesse sentido, de modo que também não caberá ao intérprete fazê-las. Assim, configurando-se a vacância no decorrer da situação de calamidade pública ou sendo a vacância anterior a essa situação (ainda que

² Art. 103 – A vacância do cargo decorrerá de: a) exoneração; b) demissão; c) promoção; d) transferência; e) aposentadoria; f) posse em outro cargo, desde que dela se verifique acumulação vedada; g) falecimento.

o cargo ou o emprego em questão esteja vago há anos, por exemplo), será possível a reposição do cargo ou do emprego público efetivo vago.

Pelo que foi até aqui exposto, considero que a interpretação gramatical ou restritiva não pode apontar o caminho a ser seguido pelo Tribunal para fins de orientação aos jurisdicionados, quanto à adequada interpretação e aplicação da norma, sob pena inclusive de inviabilização da própria atividade administrativa durante o período estabelecido para sua incidência. Penso que a reflexão a ser empreendida para assegurar o cumprimento da finalidade pretendida pela Lei Complementar nº 173/20 deve ser realizada com base sobretudo em dois pilares: a contenção de gastos públicos, que expressa a evidente finalidade da norma, e o respeito à autonomia política dos entes federados, representado pela observância do planejamento administrativo e de suas necessidades locais.

Em outras palavras, a análise deve levar em conta, caso a caso, a maneira como o ente ou o órgão se preparou para o provimento dos cargos efetivos de quadro de pessoal (ou para a contratação de seus empregados públicos), cabendo nesse sentido verificar a aderência desses atos administrativos às suas reais necessidades. Isso porque, salvo situações excepcionais, não se preenche uma vaga de pessoal na administração pública da noite para o dia. Ao contrário, além da vacância, ou da existência de cargos ou empregos a serem providos, são necessários estudos acerca da real demanda, do tempo para a adoção da medida, de sua viabilidade orçamentária, financeira e fiscal. Assim, a opção administrativa quanto ao provimento da vaga deve conter toda a motivação a justificar a tomada de decisão nesse sentido.

Ademais, devem ser promovidos os procedimentos cabíveis para a realização do imprescindível concurso público, que também não acontece de uma hora para outra, pois é necessário transcorrer o percurso natural da orçamentação, licitação e contratação de órgão ou entidade para viabilizar sua realização, bem como a elaboração do edital, a obediência aos prazos que garantam a ampla competitividade, o direito ao contraditório e à ampla defesa concorrentes, materializados nas possibilidades de interposição de recursos no curso do certame, etc.

Com efeito, a finalidade da norma consiste na contenção de gastos, sob a perspectiva de restrição de abusos, de aumentos desproporcionais ou incompatíveis com a realidade atual, e não na paralisação da prestação dos serviços públicos essenciais. Trata-se de mais um regramento que, em tempos de crise na saúde pública, vem em proteção ao equilíbrio fiscal e à austeridade que se espera por parte dos gestores públicos, de maneira que não se pode aceitar interpretação que cause verdadeiro obstáculo ao cumprimento dos anseios sociais por meio da prestação de outros tantos serviços públicos, a agravar ainda mais a situação de calamidade vivida hodiernamente.

Nessa linha de princípios, lançando mão, mais uma vez, da interpretação teleológica, considero que deve ser compreendida como compatível com a finalidade da Lei Complementar nº 173/20 a medida adotada pelo gestor no sentido de, diante de necessidade premente, prover cargos ou empregos vagos de pessoal, ainda que acarrete aumento de despesa, sob pena de verdadeira disfunção no sistema. Isso porque não é aceitável permitir que o administrador público, para fazer frente de necessidade social cujo atendimento não possa ser adiado, valha-se, por exemplo, de contratação temporária ou de terceirização materialmente ilícita em detrimento do preenchimento de vagas de cargos efetivos ou empregos públicos disponíveis.

Dito de outra forma, a interpretação não pode ser literal de maneira a inviabilizar a finalidade da norma, que consiste em proteger o equilíbrio fiscal e financeiro do ente público, favorecendo a austeridade, diante da grave realidade imposta pela pandemia. Assim, os órgãos de controle devem observar o adequado planejamento e a motivação empreendida pelo jurisdicionados, de maneira a evitar que, para cumprir o dever de prestar o serviço público para a população, o

gestor utilize-se de expedientes formalmente lícitos segundo a interpretação gramatical da norma, mas em completo desequilíbrio com o resto do sistema jurídico posto.

Assim, diante de demanda iminente, devem ser preservadas e até mesmo incentivadas as nomeações para ocupação de cargos efetivos ou empregos públicos, pois tais providências apresentam consonância com todo o ordenamento, devendo ser evitada a adoção de alternativas de contratação de pessoal, tais como o provimento de cargos temporários ou a contratação de terceirizados para o exercício das mesmas atribuições dos cargos efetivos. Vale ressaltar que tais contratações disfuncionais, além de não evitar o aumento de despesas com pessoal, são materialmente mais danosas do que o próprio aumento de despesas decorrente do provimento dos cargos efetivos, que, como se deduz, pode ser inevitável.

Nesse complexo contexto fático e normativo, sobressai a competência do Tribunal de Contas para garantir maior segurança jurídica aos seus jurisdicionados, apontando dentre as possibilidades de interpretação da norma, aquela que melhor se adequa ao seu eixo finalístico (contenção de gastos públicos); sem, no entanto, desconsiderar a opção política local, representada por seu planejamento administrativo, seja ele anterior, concomitante ou posterior à edição da Lei Complementar nº 173/20, no que tange à fixação de quais despesas públicas são relevantes ou não relevantes, ainda que durante o período de crise.

Com efeito, um planejamento administrativo congruente com a responsabilidade fiscal e adequadamente motivado é o vetor que deverá nortear o gestor público na tomada de decisão relacionada aos provimentos de cargos ou empregos públicos do seu quadro de pessoal, em especial em períodos como os que se têm vivenciado, de notória excepcionalidade econômico-financeira, substancialmente agravada pela calamidade de saúde pública decorrente da pandemia.

Ressalta-se, também, que, se a lei complementar permite a criação de cargo, emprego ou função que não gere aumento de despesas, nenhuma razão há para impedir que eles sejam objeto de concurso público (cargos e empregos efetivos) e, portanto, de consequente provimento. Noutras palavras, a exclusão da possibilidade de criação de cargos, empregos e funções que não gerem acréscimo de despesa das hipóteses proibidas pelos incisos IV e V do art. 8º preserva a finalidade do art. 8º de impedir o aumento de gastos, bem como evita o engessamento da Administração Pública.

De toda sorte, há que se destacar que, conforme ponderado no relatório da Unidade Técnica, os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/20, da Lei Complementar nº 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, V, da Lei nº 9.504/97).

Por fim, importa registrar que a Administração deverá considerar a conveniência de realização de provas durante a pandemia, bem como as cautelas necessárias para tanto. Sobre o tema, mais uma vez cabe transcrever a manifestação da Unidade Técnica:

Ocorre que, conforme amplamente divulgado na mídia, há uma tendência, em razão da forma de contágio da Covid-19, de que as contaminações sejam maiores em áreas em que há maior adensamento populacional e, notadamente, nos locais em que haja maior compartilhamento de espaço por parte dos indivíduos. Em decorrência do citado contexto, Estados e Municípios têm adotado, em observância às recomendações emitidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), diversas medidas de distanciamento social, para evitar a disseminação do vírus e preservar a saúde da população.

Feita essa importante contextualização, nítido é que a realização de provas de concursos públicos exige, naturalmente, o deslocamento e o agrupamento de candidatos (e de responsáveis pela aplicação das provas) em locais predeterminados, o que, durante a

vigência de normativos relativos à situação de emergência e/ou calamidade pública, poderá contrariar as orientações sanitárias de restrição de circulação eventualmente existentes. Ademais, a realização de provas durante a vigência das sobreditas orientações sanitárias pode ocasionar, também, prejuízos à ampla participação de candidatos nos certames, com possível transgressão a princípios constitucionais como a isonomia, a impessoalidade e o amplo acesso aos cargos públicos.

Dessa forma, considera-se recomendável, em razão da pandemia, que os entes públicos avaliem, de ofício, a manutenção das datas e dos prazos contidos no cronograma do concurso, tendo em vista as orientações sanitárias de distanciamento social e de restrição de circulação, em razão das quais devem ser evitadas aglomerações e viagens intermunicipais e interestaduais, o que, inevitavelmente, aconteceria para a realização de provas. Precisamente nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) e o Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco (MPCO/PE) expediram a Recomendação Conjunta TCE/MPCO n. 07/2020, de 01/06/2020, por intermédio da qual se recomendou aos titulares dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a todos os seus órgãos, bem como ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, a não realização de provas de concursos públicos enquanto perdurar a situação de emergência³.

Na verdade, verifica-se que o adiamento ou a suspensão da realização das provas já têm sido medidas comumente adotadas de ofício por órgãos e entidades públicas, em prestígio à necessidade de distanciamento social e à ampla participação de candidatos nos certames. Registra-se, nesse sentido, o levantamento realizado pela equipe de comunicação do Gran Cursos Online⁴, em que foram listadas centenas de concursos, em todo o país, que tiveram suas provas adiadas ou suspensas em razão da pandemia de Covid-19.

Em sentido diverso, cumpre destacar que alguns concursos mantiveram suas provas na data originalmente prevista ou já as realizaram, ainda durante a pandemia, após eventual adiamento inicial. Esse é o caso, por exemplo, do concurso da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (Sedes/DF). Conforme matéria veiculada pelo Direção Concursos⁵, a prova, realizada em 26/07/2020, corresponde a uma das últimas etapas do concurso e contou com número já reduzido de candidatos e, na oportunidade, foram adotadas medidas como medição de temperatura dos candidatos, limitação do número de concorrentes por sala e escalonamento do horário de entrada dos candidatos no local de prova.

Diante desse cenário, é certo que a decisão acerca da manutenção ou do adiamento das provas de concursos públicos compete aos gestores responsáveis pelos órgãos ou entidades que estão realizando os certames. Nesse sentido, o gestor deverá – de forma embasada e considerando as nuances de sua realidade concreta e as disposições previstas na legislação de regência própria do ente – verificar a melhor ação a ser adotada, atentando-se para o devido cumprimento de todos os normativos vigentes, notadamente daqueles que dispõem acerca das medidas excepcionais relacionadas ao contexto da pandemia.

Por fim, ainda sobre o tema, cabe pontuar que as considerações ora expostas em relação à realização de provas de concursos públicos aplicam-se, em sentido semelhante, aos processos de seleção pública destinados à realização de contratações por prazo determinado (nos termos do artigo 37, IX, da Constituição da República), quando tais processos também previrem a realização de provas. Vale ressaltar, entretanto, que a realização de provas não

³ Disponível em: <https://coronavirus.tomeconta.com/recomendacoes/>. Acesso em 04/08/2020.

⁴ O levantamento atualizado realizado pela empresa especializada em cursos preparatórios para concursos públicos está disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/coronavirus-no-brasil-status-das-provas-de-concurso/>. Acesso em 04/08/2020.

⁵ Disponível em: <https://www.direcaoconcursos.com.br/noticias/retorno-provas-concursos-publicos-pandemia/>. Acesso em: 04/08/2020.

é uma etapa necessariamente presente nos processos seletivos destinados a essa finalidade, sendo razoável, no atual contexto da pandemia de Covid-19, privilegiar-se a seleção de candidatos por meio, por exemplo, de análise curricular, entrevistas (preferencialmente realizadas de modo virtual) ou análise de documentos, como normalmente já ocorre em diversos processos seletivos realizados para esse fim.

Com base nessas fundamentações iniciais, e reconhecendo ainda que a falta de sistematização adequada da Lei Complementar nº 173/20 pode produzir interpretações disfuncionais, caso não haja adequada integração teleológica entre suas normas, notadamente se utilizada a técnica da interpretação gramatical, passa-se a consolidação da resposta proposta para fins de orientação interpretativa.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, e conferindo interpretação sistemática e teleológica aos incisos II, IV e V do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, respondo ao consulente da seguinte forma:

1. os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021:

I - poderão realizar concurso público para:

- a) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos que não implique m aumento global de despesas com pessoal;
- b) a reposição dos cargos efetivos e empregos públicos, independentemente da data em que se deu a vacância, devendo o gestor motivar adequadamente o ato administrativo, demonstrando sua congruência com planejamento administrativo voltado à adoção da medida;
- c) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesas com pessoal, sem prejuízo das contratações temporárias até a conclusão do certame.

II - poderão admitir ou contratar pessoal para:

- a) prover os cargos, empregos e funções criados com base no permissivo contido no inciso II do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20;
- b) prover as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância;
- d) dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida;
- e) dar provimento aos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesa, ainda que tais contratações não se caracterizem como essencialmente temporárias;
- f) prover as necessidades temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal;

- g) prover os cargos temporários para prestação de serviço militar;
- h) promover a admissão de alunos de órgãos de formação de militares.

2. Os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/20, da Lei Complementar nº 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97).

3. A Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 18/11/2020**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor José Carlos Arantes, presidente da Câmara Municipal de Jacuí, por meio da qual apresenta o seguinte questionamento (Peça 1 do SGAP):

A Câmara Municipal pode realizar concurso público este ano tendo em vista a publicação da LC 173/20, nos moldes do relatado em documento anexo?

Em documento anexado, o consulente acrescentou (Peça 2 do SGAP):

A Câmara Municipal de Jacuí teve sua autonomia em 2012, onde fez a criação de todos os seus cargos por recrutamento amplo (Cargos Comissionados).

Sofreu ação do Ministério Público sobre a legalidade dos cargos. Em 2019 as Resoluções de criação dos cargos de Assessor Jurídico, Contador e Assessor de Engenharia, foi declarada inconstitucional, em 2º grau de jurisdição.

A decisão não teve seus efeitos modulados. Recurso Especial, não recebido.

No mês de maio de 2020 foi aprovada a Lei Complementar 1.844/2020, criando a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Jacuí, prevendo seus cargos efetivos e comissionados.

Porém, no dia 27 de maio do presente ano, foi editada a LC 173/20 que em seu artigo 8º impede a realização de concurso público até a data de 31/12/2021.

Diante a situação de declaração de institucionalidade dos cargos criados em 2019, seria possível a Câmara Municipal de Jacuí, realizar concurso público ainda esse ano para locupletação de todos os seus cargos (efetivos), criados pela Lei nº 1.844/2020, considerando que a mesma foi aprovada antes da vigência da lei complementar 173/2020? (sic)

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 21/10/2020, o relator, em admissibilidade, especialmente em função dos inúmeros questionamentos informais que têm sido reportados ao órgão controle, e estando presentes os demais pressupostos de admissibilidade do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheceu da consulta, tendo sido acompanhado pelos demais conselheiros (Peça 11 do SGAP).

No mérito o eminente Conselheiro Relator respondeu a consulta da seguinte forma:

Em face do exposto, e conferindo interpretação sistemática e teleológica aos incisos II, IV e V do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, respondo ao consulente da seguinte forma:

1. os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021:

I - poderão realizar concurso público para:

- a) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos que não impliquem aumento global de despesas com pessoal;
- b) a reposição dos cargos efetivos e empregos públicos, independentemente da data em que se deu a vacância, devendo o gestor motivar adequadamente o ato administrativo, demonstrando sua congruência com planejamento administrativo voltado à adoção da medida;
- c) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesas com pessoal, sem prejuízo das contratações temporárias até a conclusão do certame.

II - poderão admitir ou contratar pessoal para:

- a) prover os cargos, empregos e funções criados com base no permissivo contido no inciso II do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20;
- b) prover as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância;
- d) dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida;

- e) dar provimento aos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesa, ainda que tais contratações não se caracterizem como essencialmente temporárias;
- f) prover as necessidades temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal;
- g) prover os cargos temporários para prestação de serviço militar;
- h) promover a admissão de alunos de órgãos de formação de militares.

2. Os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/20, da Lei Complementar nº 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97).

3. A Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias.

Ato contínuo, pedi vista dos autos para melhor entendimento da matéria.

Após examinar os autos e estudar detidamente o tema objeto da presente Consulta acompanho integralmente o voto do Conselheiro Cláudio Terrão por seus próprios e jurídicos fundamentos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *