



Proc.: 00437/21

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00437/21– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Possibilidade de reposição de cargos em vacância por meio de processo seletivo simplificado, na forma do art. 37, IX da CF/88, face a Lei Complementar n. 173/20 que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Cacoal
INTERESSADO: Adailton Antunes Ferreira – CPF 898.452.772-68
ADVOGADOS: Viviani Ramires da Silva - OAB/RO 1360 – Procuradora-Geral do Município de Cacoal
Nelson Araújo Escudero - OAB/RO 787 – Procurador do Município de Cacoal
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
SESSÃO: 14ª Sessão Virtual do Pleno, de 23 a 27 de agosto de 2021.

CONSULTA. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CACOAL. LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO A CORONAVÍRUS SARS-CoV-2 (COVID-19). ESTADO DE CALAMIDADE. EQUILÍBRIO FISCAL DAS CONTAS PÚBLICAS.

ARTIGO 8º, INCISOS IV E V, DA LC 173/2020. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR PESSOAL A QUALQUER TÍTULO INCLUSIVE REALIZAR CONCURSO PÚBLICO. EXCEÇÃO AOS CARGOS DE VACÂNCIA.

AUSÊNCIA NA LEI COMPLEMENTAR DE DELIMITAÇÃO EXPRESSA SOBRE A REPOSIÇÃO DE CARGOS VAGOS.

PROIBIÇÃO DE AUMENTO DE DESPESA. POSSIBILIDADE DE REPOSIÇÃO DE CARGOS DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO E DAS VACÂNCIAS DE CARGOS EFETIVOS OU VITALÍCIOS.

PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. MEIO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ART. 37, IX, DA CF/88. PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. POSSIBILIDADE SE PRESENTE OS REQUISITOS.

1. A Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020 estabeleceu o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) que trata do estado de calamidade pública, com tempo certo de duração decorrente da pandemia, cujo Pacto Federativo é manter o equilíbrio financeiro das contas públicas com vedações aos entes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

federados que devem se submeter ao regime fiscal diferenciado.

2. A norma contida no art. 8º, IV e V, da Lei impõe, até 31 de dezembro de 2021, aos entes federados, a vedação de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas, no entanto:

2.1. as reposições de cargos de direção, chefia e assessoramento, que não acarretem aumento de despesa;

2.2. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

2.3. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;

2.4. as contratações de temporários para prestação de serviço militar;

2.5. as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; e,

2.6. a realização de concurso público para as hipóteses de reposição de cargos decorrentes de vacâncias.

3. O provimento de cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, poderá, caso demonstrado a necessidade da Administração, ocorrer para cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrente da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

4. O preceito normativo da LC 173/2020 ao não delimitar expressamente qual o momento em que a vacância dos cargos efetivos ou vitalícios deve ocorrer para que possam ser preenchidos durante o período da pandemia, possibilita a reposição dos cargos, desde que não implique em aumento de despesas pelo ente federativo, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público, cujo princípio, dada a sua natureza e relevância, consiste em meio de efetivação de direitos fundamentais como a vida, a saúde e do *princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*.

5. A contratação temporária de servidores, sem concurso público, autorizada pelo inc. IX do art. 37 da Carta da República deverá atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público, com prazo estipulado para contratação e regulamentada por lei do ente federativo,

6. A contratação precária é destinada para situações de excepcional natureza, cuja apreciação somente seria possível mediante a análise das circunstâncias do caso concreto, o que não é permitido em sede de consulta por força do art. 85 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA reunido em Sessão Virtual realizada no período de 23 a 27 de agosto de 2021, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa n. 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Cacoal, Adailton Antunes Ferreira, em consonância com o voto do Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, que retificou o voto para aderir totalmente à ressalva de entendimento apresentada pelo Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade; em

É DE PARECER que se responda à consulta nos seguintes termos:

1. A Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que trata do estado de calamidade pública, com tempo certo de duração decorrente da pandemia, cujo pacto federativo é manter o equilíbrio financeiro das contas públicas com vedações aos entes federados que devem se submeter ao regime fiscal diferenciado.

2. A norma contida no art. 8º, IV e V, da Lei impõe, até 31 de dezembro de 2021, aos entes federados, a vedação de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas, no entanto:

2.1. as reposições de cargos de direção, chefia e assessoramento, que não acarretem aumento de despesa;

2.2. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

2.3. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;

2.4. as contratações de temporários para prestação de serviço militar;

2.5. as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; e

2.6. a realização de concurso público para as hipóteses de reposição de cargos decorrentes de vacâncias.

3. O provimento de cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, poderá, caso demonstrado a necessidade da Administração, ocorrer para cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrente da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

4. O preceito normativo da LC 173/2020, ao não delimitar expressamente qual o momento em que a vacância dos cargos efetivos ou vitalícios deve ocorrer para que possam ser preenchidos durante o período da pandemia, possibilita a reposição dos cargos, desde que não implique em aumento de despesas pelo ente federativo, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público, cujo princípio, dada a sua natureza e relevância, consiste em meio de efetivação de direitos fundamentais como a vida, a saúde e do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.



Proc.: 00437/21

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

5. A contratação temporária de servidores, sem concurso público, autorizada pelo inc. IX do art. 37 da Constituição Federal, deverá atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público, com prazo estipulado para contratação e regulamentada por lei do ente federativo.

6. A contratação precária é destinada para situações de excepcional natureza, cuja apreciação somente seria possível mediante a análise das circunstâncias do caso concreto, o que não é permitido em sede de consulta por força do art. 85 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello (Relator), Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e o Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro Benedito Antônio Alves); o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros. Ausente o Conselheiro Bendito Antônio Alves devidamente justificado.

Porto Velho, sexta-feira, 27 de agosto de 2021.

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
MELLO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00437/21– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Possibilidade de reposição de cargos em vacância por meio de processo seletivo simplificado, na forma do art. 37, IX da CF/88, face a Lei Complementar n. 173/20 que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Cacoal
INTERESSADO: Adailton Antunes Ferreira – CPF 898.452.772-68
ADVOGADOS: Viviani Ramires da Silva - OAB/RO 1360 – Procuradora Geral do Município de Cacoal
Nelson Araújo Escudero - OAB/RO 787 – Procurador do Município de Cacoal
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
REVISOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO: 10ª Sessão Virtual do Pleno, de 21 a 25 de junho de 2020.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Adailton Antunes Ferreira, Prefeito do Município de Cacoal, sobre o seguinte:

A reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal? Se sim, a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?"¹

2. Destaque-se que a Consulta foi acompanhada de parecer jurídico, conforme estabelece o art. 84, § 1º, do RITCRO.

3. Em juízo de admissibilidade, por meio da DM 0014/2021-GCJEPPM (ID=1003308), verifiquei que a consulta preenche os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, razão pela qual os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer na forma regimental.

4. O *Parquet* de Contas, ao se manifestar sobre a matéria, emitiu o Parecer n. 0084/2021-GPGMPC (ID=1023331), cuja conclusão segue abaixo transcrita:

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, preliminarmente, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que seja respondida no sentido de que:

I – estando o ente federado diante de declarado estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, com fulcro no art. 8º, IV, da Lei Complementar n. 173/2020, cuja

¹ ID=1001234.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, encontra-se vedada, até 31.12.2021, a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as hipóteses expressamente enumeradas em mesmo inciso, dentre as quais se encontram as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos sobre as quais repousa a dúvida do consulente;

II – em se tratando de reposições de vacâncias ocorridas em cargos efetivos, ex vi do art. 37, II, da Constituição Federal, a regra do concurso público é medida que se impõe, tanto que sua realização em tal hipótese se encontra expressamente ressalvada (autorizada) pelo inciso V do art. 8º de mesma Lei Complementar n. 173/2020;

III – o concurso público de que se cogita, deflagrado para efeito de cumprimento das disposições do art. 8º, incisos IV e V, da Lei Complementar n. 173/2020, deve se restringir ao preenchimento das vacâncias verificadas nos correspondentes cargos efetivos, sem extrapolação, por óbvio, das vagas previstas legalmente, visto que a exceção legal se destina a meras “reposições”, dado o claro desiderato da norma de contenção de gastos com funcionalismo, com o fim de impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, possibilitando o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19; e

IV – encontra-se obstada a manifestação da Corte de Contas quanto à suscitada possibilidade de utilização da contratação temporária, excepcionalmente prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, o que aqui se admite apenas para os casos que não configurem reposição de cargos efetivos vacantes, tendo em vista a necessidade da verificação, caso a caso, do atendimento dos requisitos constitucionais, os quais foram magistralmente detalhados pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 658.026/MG², o que só seria possível mediante a apreciação do caso concreto, avaliação juridicamente inviável em sede de consulta, por força de expressa vedação constante do art. 85 do RITCE/RO.

5. É, em síntese, o relatório.

VOTO CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

6. Inicialmente, ressalto que a consulta atende aos pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno, uma vez que se encontra formulada por autoridade competente; não se reporta a caso concreto; diz respeito à matéria inserida na competência desta Corte; e, ainda, encontra-se acompanhada de parecer jurídico, razão pela qual deve ser conhecida, com a ressalva do artigo 84, § 2º, do mesmo regramento regimental, no sentido de que a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto.

² 3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

7. Pois bem. Adentrando ao mérito da consulta, o Prefeito do Município de Cacoal, senhor Adailton Antunes Ferreira, indaga se, no atual cenário de pandemia (diante do estabelecido pelos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020), a reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal, e acaso afirmativa a resposta, se a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração.

8. De início, tem-se necessário pontuar que o Estado de Calamidade Pública no âmbito do Estado de Rondônia, para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pela COVID-19 (novo Coronavírus) foi decretado no dia 20 de março de 2020 (Decreto n. 24.887/20), e prorrogado por sucessivos decretos, vigendo atualmente o de n. 25.859, de 06 de março de 2021³.

9. No âmbito federal, o Congresso Nacional reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101/00 (notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei n. 13.898/19, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n. 101/00), a ocorrência do estado de calamidade pública em todo território nacional através do Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020.

10. Em seguida, em 28 de maio de 2020, entrou em vigor a Lei Complementar n. 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou a Lei Complementar n. 101/00, e deu outras providências, criando uma espécie de “regime fiscal provisório”, visando adoção de medidas ao enfrentamento da pandemia, tais como a suspensão dos pagamentos das dívidas de Estados, Distrito Federal e Municípios com a União, reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito e entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, no valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

11. A referida lei complementar também previu, em seu art. 8º, diversas proibições, até 31 de dezembro de 2021, na forma que segue:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000⁴, 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;

³ Já posteriormente alterado pelos Decretos ns. 25.940, de 30 de março de 2021, n. 25.981, de 16 de abril de 2021 e n. 26.038, de 23 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/publicacao/decreto-n-26-038-de-23-abril-de-2021-compilado/> Acesso em 20 de maio de 2021.

⁴ Calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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

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

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

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

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

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

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

12. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6442, 6447, 6450 e 6525, ao reconhecer que a LC n. 173/20 é formal e materialmente constitucional, destacou que tais proibições visam contingenciar os gastos com o funcionalismo, com medidas “*destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19*”. Eis o teor da ementa abaixo no ponto em questão:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. §5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, §6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

[...]

6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

[...]

11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (ADI 6442, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021).

13. A dúvida suscitada pelo consulente refere-se aos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 173/20. De acordo com o ali prescrito, **até dia 31 de dezembro de 2021, fica proibida a admissão ou contratação de pessoal**, a qualquer título, **exceto**: a) para reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) para reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) para contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) para contratações de temporários para prestação de serviço militar; e e) para contratações de alunos de órgãos de formação de militares. Também fica proibida a realização de concursos públicos, **exceto** para as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

14. Assim, a dúvida se responde, portanto, da simples leitura da lei em questão, que estabelece que as admissões de pessoal (de caráter efetivo ou vitalício) devem observar o limite de cargos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

vacantes, a exemplo de morte ou aposentadoria, evitando, assim, o aumento de despesa de pessoal (daí porque o legislador utilizou o termo “reposições”).

15. Quanto à forma de contratação de tais cargos vacantes, deve se efetivar por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, por força do disposto no art. 37, II da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

16. As exceções à regra do concurso público estão descritas no próprio texto constitucional, referindo-se às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (inciso II), que, combinado com o inciso IV do art. 8º da LC n. 173/20, em face do cenário de pandemia, deve se dar apenas para reposições, que não impliquem em aumento de despesa, e às contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (inciso IX).

17. Assim, **respondendo a consulta, diante do declarado estado de calamidade pública por COVID-19, para suprir a vacância de cargos efetivos, deve o ente deflagrar concurso público de provas ou de provas de títulos, restrito ao número de cargos vacantes, visto que a exceção legal se destina a meras “reposições”, dado o claro desiderato da norma de contenção de gastos com funcionalismo, com o fim de impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, possibilitando o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 na forma do art. 37, II, da Constituição Federal c/c o art. 8º, IV e V da LC n. 173/2020.**

18. E, apenas ampliando o debate, o teste seletivo, hipótese equivocadamente ventilada pelo consultante para reposição de cargos vacantes, destina-se à excepcional contratação temporária do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

19. Da leitura, constata-se que a contratação temporária (que é efetivada por meio de teste seletivo, ou também chamado de processo seletivo simplificado) exige a previsão expressa de lei dos casos de incidência, que seja temporária e por tempo determinado e que haja a real existência de necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente fundamentado quando da realização do certame.

20. Apropriada também se faz a menção a trecho do RE 658.026/MG proferido no âmbito do Supremo Tribunal Federal e citado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer, que de forma precisa expõe os requisitos para o cabimento da contratação temporária, ao se posicionar da seguinte forma:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. [...] **3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.** 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. (STF. RE 658026, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014)

21. Estabelecendo ainda esses casos de contratação por tempo determinado, o art. 2º, da Lei Federal n. 8.745/1993, considera necessidade temporária de excepcional interesse público as seguintes hipóteses:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI - atividades:

a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia;

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

b) de identificação e demarcação territorial;

c) REVOGADA

d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas;

e) de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC;

f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

g) desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

h) técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública.

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea *i* e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade;

l) didático-pedagógicas em escolas de governo; e

m) de assistência à saúde para comunidades indígenas; e

n) com o objetivo de atender a encargos temporários de obras e serviços de engenharia destinados à construção, à reforma, à ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais;

VII - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação.

VIII - admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacionais ou estrangeiros, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação;

IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica.

X - admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

XII - admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino, em ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação.

22. Assim, verifica-se que se tem como inconcebível a utilização da contratação temporária do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal para o preenchimento de cargos efetivos vacantes da Administração Pública, por meio de processo seletivo simplificado (ou teste seletivo), uma vez que tais contratações são destinadas a situações de excepcional natureza, observados os requisitos acima elencados.

23. Ressalte-se que nem mesmo situações de desestruturação organizacional interna legitimam a hipótese de contratação temporária sem observância de tais condições:

EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. DESESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL INTERNA. AFASTAMENTO DA EXCEÇÃO DA CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO. APLICAÇÃO DA REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. ARTIGO 37, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO TCU E TCE/RO. 1. Em regra, a investidura do cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público (art. 37, II, CF). 2. Excepcionalmente, admite-se a contratação por tempo determinado, desde que para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF). 3. A desestruturação organizacional interna afasta a exceção da contratação por tempo determinado (art. 37, IX, CF), aplicando-se, na hipótese, a regra do concurso público (art. 37, II, CF). Precedentes do TCU e deste TCE/RO. 4. A utilização reiterada e subsequente de processos seletivos simplificados para a contratação de profissionais da área de saúde é hipótese de desestruturação organizacional interna. 5. Processo seletivo simplificado já finalizado, inclusive com efetivação das contratações por tempo determinado, deve ser julgado ilegal, sem pronúncia de nulidade, ressalvada sua substituição por concurso público. 6. Determinação de adoção da regra do concurso público. (TCE. Acórdão APL-TC 00260/18 referente ao processo 03525/17. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, jul: 05/07/2018).

24. Ante o exposto, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, entendo que a Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:

I – Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Cacoal, Adailton Antunes Ferreira, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo.

II - Dar ciência desta Decisão ao consulente, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, informando-o que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental, sem prejuízo de ampla divulgação pelos canais de comunicação social disponíveis.

III - Dar ciência desta Decisão, na forma regimental, ao Ministério Público de Contas;

e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

IV – Arquivar os autos após exauridos os trâmites legais.

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Para melhor analisar a matéria, peço vista dos autos.

**CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – SESSÃO ORDINÁRIA VIRTUAL DO PLENO DE 23
A 27 DE AGOSTO DE 2021**

VOTO-VISTA CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

RELATÓRIO

1. Por intermédio de Consulta, o Prefeito do Município de Cacoal, Adailton Antunes Ferreira, formulou-se questionamento sobre a possibilidade de contratação de profissionais não relacionados ao combate direto à pandemia do Covid-19 para suprir exclusivamente a vacância de cargos efetivos.

2. Diante disso, e considerado: **a)** o disposto no art. 8º, incs. IV e V, da LC n. 173 de 27/05/2020, que proíbe a admissão ou a contratação de pessoal e a realização de concurso público; **b)** a ausência de previsão na referida Lei Complementar para a realização de teste seletivo para preenchimento de cargos vacantes; **c)** a necessidade da Administração municipal em realizar a contratação temporária de profissionais em número superior aos cargos vacantes; e **d)** a existência de previsão orçamentária para as contratações, o Consulente indagou:

A reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal?

Se sim, a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?⁵

3. Depois de exercido o juízo de provisorio de admissibilidade, sobreveio manifestação do MPC por intermédio do parecer n. 0084/2021-GPGMPC⁶, para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

[...] I – estando o ente federado diante de declarado estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, com fulcro no art. 8º, IV, da Lei Complementar n. 173/2020, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, encontra-se vedada, até 31.12.2021, a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as hipóteses expressamente enumeradas em mesmo

⁵ Id 1001234

⁶ Id 1023331, págs. 15/31



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

inciso, dentre as quais se encontram as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos sobre as quais repousa a dúvida do consulente;

II – em se tratando de reposições de vacâncias ocorridas em cargos efetivos, *ex vi* do art. 37, II, da Constituição Federal, a regra do concurso público é medida que se impõe, tanto que sua realização em tal hipótese se encontra expressamente ressalvada (autorizada) pelo inciso V do art. 8º de mesma Lei Complementar n. 173/2020;

III – o concurso público de que se cogita, deflagrado para efeito de cumprimento das disposições do art. 8º, incisos IV e V, da Lei Complementar n. 173/2020, deve se restringir ao preenchimento das vacâncias verificadas nos correspondentes cargos efetivos, sem extrapolação, por óbvio, das vagas previstas legalmente, visto que a exceção legal se destina a meras “*reposições*”, dado o claro desiderato da norma de contenção de gastos com funcionalismo, com o fim de impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, possibilitando o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19; e

IV – encontra-se obstada a manifestação da Corte de Contas quanto à suscitada possibilidade de utilização da contratação temporária, excepcionalmente prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, o que aqui se admite apenas para os casos que não configurem reposição de cargos efetivos vacantes, tendo em vista a necessidade da verificação, caso a caso, do atendimento dos requisitos constitucionais, os quais foram magistralmente detalhados pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do *Recurso Extraordinário n.658.026/MG*, o que só seria possível mediante a apreciação do caso concreto, avaliação juridicamente inviável em sede de consulta, por força de expressa vedação constante do art. 85 do RITCE/RO.

4. Encerrada a instrução processual, o feito foi incluído na pauta para julgamento na sessão virtual do Tribuna Pleno⁷. Na oportunidade o eminente Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, conheceu da Consulta e a respondeu nos termos do Parecer Prévio o seguinte:

[...]

1. No atual cenário de pandemia (diante do estabelecido pelos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020), a reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal?

A contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?

Resposta: Em consonância com o 8º, incisos IV e V da Lei Complementar n. 173/2020 c/c o art. 37, II da Constituição Federal, considerando o atual estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, encontra-se vedada, até 31.12.2021, a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as hipóteses expressamente enumeradas no mesmo inciso, dentre as quais se destacam as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos, que somente poderão ser efetivadas através de concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego e restrita ao número de cargos vacantes, visto que a exceção legal se destina a meras “*reposições*”, dado o claro desiderato da norma de contenção de gastos com funcionalismo, com o fim de impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, possibilitando o direcionamento de esforços para

⁷ 10ª Sessão Virtual do Pleno, do dia 21 a 25 de junho de 2020

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

5. Diante desse contexto, não se pode olvidar que a matéria sobre a qual versa a consulta possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão na Administração Pública direta e indireta, com alcances nas esferas estadual e municipal, e considerando que a LC n. 173/2020 ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) alterou os parâmetros referentes à responsabilidade fiscal, especialmente no tocante à admissão ou contratação de pessoal, formulei pedido de vista para analisar a matéria questionada com maior acuidade.
6. É o relatório. Passo a votar.

I – Da admissibilidade

7. A admissibilidade desta consulta foi provisoriamente aferida em juízo de admissibilidade preliminar por intermédio da DM 0014/2021 – CGJEPPM⁸.
8. Já o MPC, ao exarar parecer opinou, igualmente, por sua admissibilidade ante o preenchimento dos requisitos legais⁹.
9. E no bojo do voto, observa-se ter o eminente Relator realizado o juízo definitivo¹⁰, o que torna despidendo tecer maiores digressões sobre a admissibilidade da presente consulta, a legitimidade do consulente e o seu objeto.

II – Da interpretação sistemática da LC n. 173/2020

10. De início, observa-se que sob a ótica da interpretação literal ou gramatical, o voto do eminente Conselheiro Relator encontra-se em consonância com o disposto no art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 e com os princípios delineados na Constituição Federal.
11. Prova disso é a ementa da consulta, a qual ficou assim redigida, confira-se:

CONSULTA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DEFINITIVO POSITIVO. CONHECIMENTO. JUÍZO DE MÉRITO. PANDEMIA. CORONAVÍRUS. LC 173/20. REPOSIÇÃO DOS CARGOS EM VACÂNCIA. CONCURSO PÚBLICO.

1. Em consonância com o 8º, incisos IV e V da Lei Complementar n. 173/2020 c/c o art. 37, II da Constituição Federal, considerando o atual estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, encontra-se vedada, até 31.12.2021, a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as hipóteses expressamente enumeradas no mesmo inciso, dentre as quais se destacam as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos, que somente poderão ser efetivadas através de concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou

⁸ Fls. 11/13, dos autos, decisão proferida pelo Conselheiro Substituto Erivan Oliveira da Silva.

⁹ Parecer n. 0084/2021 – GPGMPC, Id 2013331, pág. 4.

¹⁰ Parágrafo 6 do voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

emprego e restrita ao número de cargos vacantes, visto que a exceção legal se destina a meras “reposições”, dado o claro desiderato da norma de contenção de gastos com funcionalismo, com o fim de impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, possibilitando o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

12. Contudo, pedindo vênias ao e. Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, entendo que a indagação formulada pelo Consulente está a merecer uma visão mais aprofundada e abrangente da LC n. 173/2020 no campo da hermenêutica, ou seja, examinando-se o real sentido da aplicação da norma, o seu correto significado e a verdadeira intenção do legislador, cujo alcance somente se conseguirá com uma interpretação lógico-sistemática da norma a fim de adequá-la em um sistema normativo mais amplo.

13. E a despeito do e. Relator ter exercido uma interpretação literal da referida norma complementar, há que se adotar no presente caso os ensinamentos do ilustre professor Tercio Sampaio Ferraz Júnior, ao enfatizar que as normas jurídicas se utilizam de palavras para disciplinar a conduta humana e, muitas vezes, o legislador usa vocábulos que tira da linguagem cotidiana, mas lhes atribui um sentido técnico, diferente do comumente usado, o que gera uma tensão quando da aplicação da norma jurídica.

14. Assim, a hermenêutica dogmática teria por função prática a “*determinação do sentido das normas, o correto entendimento do significado dos seus textos e intenções, tendo em vista a decidibilidade de conflitos*”¹¹.

15. Para o saudoso professor André Franco Montoro interpretar “*é fixar o verdadeiro sentido e alcance de uma norma jurídica*”. Já a hermenêutica seria “*a teoria científica da interpretação*”¹².

16. Dessume-se, pois, que para este doutrinador o conceito de interpretação é composto pela fixação do verdadeiro sentido, do alcance e da norma jurídica assim resumidos, veja-se:

[...] A norma jurídica é produto social e cultural, sendo assim, é imprescindível que ao interpretar se busque o real significado, sentido ou finalidade da norma para a vida real, competindo ao intérprete buscar, dentro dos pensamentos possíveis, o mais apropriado, correto e jurídico, ou seja, cabe ao intérprete **fixar o sentido** da norma.

Também é tarefa do intérprete determinar o **alcance** do preceito normativo, ou seja, determinar sua extensão. É comum que haja normas com o mesmo sentido, mas com extensões diferentes.

Por último, é imprescindível ao conceito de interpretação a noção de **norma jurídica**. Muitos autores preferem falar em “*lei*”, tal termo, segundo Montoro, é por demais restrito, pois não só as leis precisam de interpretação, mas também os tratados, convenções, portarias, decretos, testamentos etc. Sendo assim, o autor sugere que se fale em “*norma jurídica*”, expressão que “*abrange, em sua acepção ampla, desde as normas*

¹¹ SAMPAIO JR., Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. págs. 251/252.

¹² MONTORO, André Franco. Introdução à ciência do direito. 25 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, pág. 369.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

*constitucionais até as normas contratuais ou testamentárias, de caráter individual*¹³ – grifou-se.

17. Num primeiro momento, pode parecer uma tarefa simples. Mas, na verdade, e com todas as vênias, trata-se de uma obrigatoriedade decorrente de uma interpretação lógico-sistemática da LC n. 173/2020, a qual, de acordo com o célebre Carlos Maximiliano, “*consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto*”¹⁴.

18. Portanto, dentro da ciência da interpretação e para responder a presente consulta, faz-se necessário buscar o real sentido e o verdadeiro alcance da norma jurídica – *no caso a Lei Complementar n. 173/2020* –, **principalmente a sua finalidade e a vontade do legislador no momento em que ela foi elaborada.**

III – Do estado de calamidade

19. Não menos importante, e por isso entendo importante deixar registrado em sede preliminar a questão da “decretação da calamidade pública”, porquanto a parte final do *caput* do art. 8º, da LC n. 173/2020, dispõe expressamente que o art. 65 da LC n. 101/00¹⁵ engloba a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios *afetados* pela calamidade pública – e somente eles.

20. A título de ilustração, nos termos do Decreto Presidencial n. 10.593/2020, entende-se por calamidade pública o seguinte:

*[...] estado de calamidade pública - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação*¹⁶.

21. Logo, os entes federados que porventura não tenham sido afetados pela calamidade pública, **em tese, não estariam sujeitos às disposições insertas no art. 8º, da Lei Complementar 173/2020**, ressaltado, entretanto não ser o caso do Município de Cacoal, do qual o consulente é Prefeito.

22. Como se sabe, no âmbito do Estado de Rondônia, a calamidade pública foi declarada por meio do Decreto n. 24.887, de 20 de março de 2020¹⁷, cuja norma também afeta o município do ora consulente, nos termos dos art. 1º c.c. o art. 13 e, por consequência, obsta a flexibilização das regras fiscais e orçamentárias.

¹³ MONTORO, André Franco. Introdução à ciência do direito. 25 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, págs. 370/371.

¹⁴ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011. pág. 100.

¹⁵ Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000.

¹⁶ Art. 1º, inc. VIII, do Decreto n. 10.593/2020, publicado no Diário Oficial da União n. 247, de 28/12/2020.

¹⁷ Declara Estado de Calamidade Pública em todo o território do Estado de Rondônia, para fins de prevenção e enfrentamento à pandemia causada pelo novo Coronavírus - COVID-19 e revoga o Decreto nº 24.871, de 16 de março de 2020.

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

23. Por sua vez, no Município de Cacoal, o estado de calamidade decorrente da pandemia da Covid-19 foi declarado pelo Decreto n. 7.625/PM/2020, de 11 de abril de 2020.
24. Este registro se faz necessário a fim de evitar qualquer questionamento quanto ao alcance da norma – *LC n. 173/2020* –, assim como extirpar eventual dúvida no tocante à extensão dos efeitos fiscais e orçamentários que os Municípios do Estado de Rondônia possam se encontrar durante a situação excepcional decorrente da pandemia do Covid-19.
25. Assim, conquanto as manifestações colacionadas na instrução processual se mostrem irretocáveis ao vincularem os questionamentos feitos pelo consulente ao disposto no art. 8º da LC n. 173/2020, dou por superada a presente premissa no que é pertinente ao estado de calamidade pública, pois, como visto, tanto o Estado de Rondônia quanto o Município de Cacoal foram afetados pela pandemia da Covid-19.
26. Passa-se ao exame do mérito para, ao final, responder os quesitos da consulta.

IV – Da constitucionalidade do art. 8º da LC n. 173/2020

27. Embora extenso disposto no art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, reputo necessário sua transcrição para melhor compreensão do tema posto em consulta, veja-se:

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

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

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

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

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

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

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º; VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 6º (VETADO).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis nºs 13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei Complementar nº 180, de 2021).

28. Como se percebe, referido dispositivo está nitidamente atrelado às finanças públicas, ao controle financeiro de toda a Administração Pública e também sobre os limites acerca da despesa de pessoal imposto pelo art. 169 e seus parágrafos, da Constituição da República, o que, em tese, poderia dar conotação de inconstitucionalidade.

29. Contudo, o egrégio Supremo Tribunal Federal, ao apreciar em sede de **Repercussão Geral atribuída no Recurso Extraordinário n. 1.311.742/SP, Tema 1137, relatado pelo Ministro Luiz Fux e julgado em 15/04/2021**, fixou a seguinte Tese: “*É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*”.

30. Por sua vez, a ementa desse julgado está assim redigida, confira-se:

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19). SERVIDOR PÚBLICO. CONTENÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL. **ARTIGO 8º, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020. CONSTITUCIONALIDADE. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.442, 6.447, 6.450 E 6.525.** MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. **REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.**

(RE 1311742 RG, Relator: MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-100 DIVULG 25-05-2021 **PUBLIC 26-05-2021**) – grifou-se.

31. Assim, indiscutível a constitucionalidade da norma em questão, a qual já foi analisada pelo c. STF em sede de Repercussão Geral como visto acima e processualmente demonstrado.

32. E de acordo com o eminente Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Reclamação n. 48158/SP julgada procedente no dia 02/07/2021, decidiu-se:

[...] Com efeito, ao afirmar que “a norma em questão deve ser interpretada de outra forma para harmonizá-la ao cânone constitucional do pacto federativo”, bem como que “com essa interpretação, a norma atacada não pode ser inquinada de inconstitucional”, o Juízo Reclamado acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à constituição de norma já declarada constitucional por esta CORTE em ação concentrada e reafirmada em Repercussão Geral, **o que se mostra incomum e indevido.**

Assim, diante do reconhecimento da constitucionalidade por este SUPREMO quanto à norma em discussão, destaque-se a “impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente” (ADI 1344 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1995) – grifou-se.

33. Portanto, significa ser vedado dar interpretação diversa à norma ou se utilizar de mecanismos tendentes a alcançar sentido diverso ao quanto estabelecido, sob pena de esvaziar a intenção legislativa que é justamente buscar o equilíbrio fiscal para combater a pandemia do Covid-19.

V – Do alcance do art. 8º, incs. IV e V, da LC n. 173/2020

34. Da leitura do voto proferido pelo eminente Relator¹⁸, observa-se haver a adequação típica da entre a consulta formulada e o disposto no art. 8º, incs. IV e V, da LC n. 173/2020, sem espaço para outra interpretação, até porque, em regra e com razão recomenda-se uma interpretação restritiva

¹⁸ Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

para as normas cuja finalidade precípua é coibir o aumento de despesas, sobretudo àquelas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento da Covid-19.

35. Realmente, vislumbra-se que a intenção do legislador foi de delimitar dentro de um prisma espacial e temporal os gastos públicos durante o período pandemia, considerando-se os gastos com pessoal até então realizados.

36. Esta é a dicção do art. 8º, incs. IV e V, da LC n. 173/2020, confira-se:

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 – grifou-se.

37. Pois bem.

38. De início, importante rememorar que no início da pandemia, precisamente no dia 25/03/2020, ou seja, há aproximadamente 1 ano e 7 meses, na qualidade de Relator, analisarei pedido de tutela antecipatória formulado em Representação subscrita pelo douto Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros¹⁹, e proferi a Decisão Monocrática DM 0052/2020-GCESS, cuja ementa é a seguinte:

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. PEDIDO DE TUTELA. DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO PELA ATUAL PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. ADOÇÃO DE MEDIDAS PREVENTIVAS E PROATIVAS EM FACE DO SISTEMA FINANCEIRO. NECESSIDADE DE PROTEÇÃO À CONTINUIDADE DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS ENQUANTO ÓRGÃO DE CONTROLE. PODER GERAL DE CAUTELA. CORTES DE GASTOS PÚBLICOS NÃO ESSENCIAIS. PROVIDÊNCIAS.

1. Diante do estado de calamidade pública declarado pela atual pandemia do coronavírus (COVID-19), é fato incontroverso que a premissa primordial

¹⁹ Processo n. 00863/2020 - – para efeito de adoção pelo poder público estadual de medidas preventivas e proativas em face dos efeitos financeiros provocados pela atual pandemia do novo coronavírus, de modo a garantir, com prioridade absoluta, que não falem recursos para as despesas necessárias à cessação da crise e indispensáveis para a continuidade do funcionamento da máquina administrativa, em razão do iminente risco de colapso das finanças públicas.

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

é a adoção de medidas públicas necessárias ao enfrentamento da doença, pois a prioridade absoluta é salvar vidas.

2. Contudo, não se pode deixar de reconhecer que as providências adotadas ao enfrentamento da crise, embora sejam imprescindíveis e inadiáveis, também trazem como consequência imediata um efeito negativo ao sistema financeiro, notadamente pelo aumento das despesas em descompasso com a entrada das receitas.

3. Vislumbrado, portanto, a possibilidade de colapso na situação financeira dos Estados, surge o poder geral de cautela atribuído aos Tribunais de Contas, que diante de sua competência enquanto órgão fiscalizador do sistema financeiro e orçamentário, deve impor aos gestores a adoção de medidas preventivas e proativas que venham a garantir a manutenção da máquina administrativa.

4. A excepcionalidade do momento, com a conseqüente queda repentina da arrecadação, impõe a concessão de tutela de urgência a fim de que sejam reavaliadas as despesas fixadas para o exercício em curso, mantendo-se apenas as que se revelarem essenciais ao bom funcionamento da administração (Processo n. 0863/20, de minha relatoria – grifos).

39. Naquela oportunidade, preocupado com o aumento dos gastos públicos, e considerando-se o caráter pedagógico atinente aos Tribunais de Contas, deixei assentado no bojo da decisão o seguinte, veja-se:

[...] Dúvidas não há de que a situação da pandemia conforme se apresenta há de ser enfrentada por todos indistintamente. Sabemos que a forma federativa adotada pela Carta Cidadã, impõe a descentralização política e administrativa, a partir das repartições constitucionais de competências entre as entidades federadas e autônomas que a integram. Entretanto, integrante de um pacto federativo – Estados, Municípios e Distrito Federal – são regidos por fundamentos e princípios comuns e que o princípio da simetria ou paralelismo de formas se presta a garantir, dentre outras coisas, a segurança e a homogeneidade entre os institutos jurídicos das Constituições dos Estados-Membros e da Constituição Federal, de modo que, dele me valho para fundamentar a possibilidade de estender os efeitos da presente decisão, proferida em sede de representação em face do Poder Executivo Estadual, aos demais poderes e órgãos autônomos do estado e seus municípios, pois, não seria crível que tão somente ao Poder Executivo do Estado incumbisse a missão de, isoladamente, adotar medidas de urgência para o enfrentamento da crise.

[...] O momento vivenciado por toda a sociedade brasileira é sem igual, há uma comoção nacional e cada parcela da sociedade pode contribuir de algum modo, minimamente que seja. Aos poderes e órgãos públicos recai uma responsabilidade maior em razão da necessidade de tomada de decisão, e à Corte de Contas, com maior razão, porque além das responsabilidades atribuídas à sociedade e aos poderes e órgãos públicos, ainda pesa sobre si a difícil missão de julgar as contas públicas, avaliar o equilíbrio fiscal, impor, nos limites de sua competência, as medidas preventivas, corretivas e punitivas nos termos da lei. Por óbvio que estamos todos cientes de nossas responsabilidades, e é de bom tom que isso seja registrado. Assim, muito embora a presente decisão valha-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

como instrumento recomendatório – o que denotaria certa discricionariedade, **não se deixa de alertar aos poderes e órgãos públicos estaduais e municipais a importância de seu atendimento**, como forma de atuação conjunta e preventiva para as consequências que poderão advir se não adotarmos todos os meios possíveis **para evitar ou minimizar o colapso das contas públicas** e, conseqüentemente, o desatendimento da sociedade em suas necessidades básicas de segurança, educação e, principalmente, de saúde pública – que já está um caos! – grifou-se.

40. E com suporte em tais fundamentos, considerando a medida de urgência, cautelarmente, fixei medidas preventivas e proativas em face dos efeitos financeiros provocados pela pandemia do novo coronavírus as quais transcrevo, a saber:

[...] I - Conhecer da representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, haja vista o atendimento aos pressupostos de admissibilidade necessários à sua propositura, e, conceder do pedido de tutela antecipatória *inaudita altera parte* para recomendar ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Rondônia, Marcos Rocha, que adote a imediata implantação de instância de governança no âmbito do Poder Executivo, com o concurso de especialistas nas searas da economia e das finanças públicas, recomendando-se, a título de sugestão, a participação em tal comitê dos titulares das Secretarias de Estado da Casa Civil, de Gestão de Pessoas, do Planejamento, de Finanças e de representante ou representantes das entidades da administração indireta, além da Procuradoria-Geral do Estado, com a finalidade de:

a) reavaliar, a partir do trabalho de especialistas e de projeções e estudos econômicos publicados sobre o cenário atual por instituições de renome nacional, todas as receitas estimadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, valendo-se, em concreto, de metodologia científica e viés conservador, de modo a redimensionar a expectativa de efetivo ingresso de recursos financeiros, reduzindo-se do montante esperado aquelas de realização improvável ou altamente incerta, devendo ser, em tal etapa, convidados a participar os demais poderes e órgãos autônomos, dadas as consequências que a queda de arrecadação acarretará para as despesas próprias de tais entes;

b) reavaliar todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, de modo a identificar aquelas que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, separando-se daquelas que possam ser adiadas, descontinuadas ou reduzidas ao mínimo necessário sem grave comprometimento de área prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte;

II – a apresentação de um plano de contingenciamento de despesas contendo, além daqueles que forem identificados como não estratégicos e/ou não essenciais pela instância de governança a que se refere o item I, portanto, passíveis de serem adiados, descontinuados ou reduzidos, todos os atos ou dispêndios, com os respectivos valores monetários, que deverão ser objeto de abstenção ou restrição ao mínimo necessário, justificadamente, desde que igualmente demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte, destacando-se, sem prejuízo de outros que o executivo decida restringir, os seguintes pontos:

a) a não realização de transferências voluntárias a órgãos ou entidades públicas ou privadas que tenham por objeto festividades, comemorações, shows artísticos e eventos esportivos, redirecionando-se os recursos correspondentes às ações, bens e serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

imprescindíveis ao debelamento da pandemia, inclusive como meio de auxílio aos municípios, sempre que possível;

b) a não realização de despesas com consultoria, propaganda e marketing, ressalvadas aquelas relativas à publicidade legal dos órgãos e entidades, bem como as que sejam imprescindíveis às áreas da saúde, educação e segurança pública;

c) a não realização de despesas com novas obras, ressalvadas aquelas consideradas inadiáveis e com recursos financeiros assegurados para a sua completa execução, notadamente aquelas afetas às áreas da saúde e infraestrutura;

d) a abstenção de nomeação de novos servidores comissionados, ressalvados os casos em que imprescindível ao enfrentamento da pandemia ou ao funcionamento de atividade essencial à máquina pública;

e) a abstenção de nomeação de novos servidores efetivos ou temporários, ressalvadas as áreas de saúde, educação e segurança pública, bem como os decorrentes de ordem judicial ou imposição legal;

f) a suspensão da concessão de qualquer incremento remuneratório a quaisquer agentes públicos, a qualquer título (revisão geral, recomposição, realinhamento, reajuste, etc);

g) abstenção da concessão ou suspensão de qualquer pagamento de verbas retroativas a quaisquer agentes públicos;

h) abstenção da concessão ou incremento nos valores de quaisquer verbas indenizatórias pagas aos agentes públicos ou em regime de colaboração com o poder público, ressalvada a criação de bolsas ou congêneres destinados à captação no mercado de profissionais ou estagiários estritamente necessários ao debelamento emergencial da crise causada pelo novo coronavírus (Covid- 19);

i) não realização de despesas com trabalho extraordinário (hora extra), ressalvadas as áreas essenciais, notadamente segurança pública e saúde, desde que imprescindível ao enfrentamento da pandemia e respeitada a jornada máxima legalmente permitida;

j) não realização de despesas relativas à indenizações de férias e/ou licença prêmio;

k) não realização de despesas com a criação de grupos de trabalho e/ou comissões, ressalvados os casos estritamente necessários ao enfrentamento da crise;

l) a suspensão temporária, redução ou rescisão dos contratos considerados não essenciais pela instância de governança de que trata o item I; **após criteriosa análise caso a caso;**

m) a suspensão temporária ou redução de contratos mesmo essenciais, **como última ratio, após criteriosa análise caso a caso, portanto**, nas hipóteses consideradas compatíveis com tais medidas pelas instâncias de governança de que trata o item I;

III – Recomendar ao Poder Judiciário, ao Ministério Público do Estado, ao Tribunal de Contas do Estado, à Defensoria Pública, nas pessoas de seus representantes, para que promovam os ajustes necessários quanto à realização e contingenciamento das despesas fixadas em seus respectivos orçamentos, de modo a atender as indicações contidas nas alíneas de “a” à “m” do item II, da presente decisão, conforme o caso.

IV – Recomendar aos chefes dos Poderes Executivos Municipais, na pessoa de seus representantes, que implementem as medidas contidas nos itens I e II e suas alíneas, da presente decisão.

V – Recomendar aos chefes dos Poderes Legislativos Municipais, na pessoa de seus representantes, para que promovam os ajustes necessários quanto à realização e contingenciamento das despesas fixadas em seus respectivos orçamentos, de modo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

atender as indicações contidas nas alíneas de “a” à “m” do item II, da presente decisão, conforme o caso.

VI – Fixar o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento das recomendações contidas na presente decisão **aos poderes** estaduais e **municipais** e aos órgãos autônomos, de modo que encaminhem ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com menção ao presente processo, comprovação dos atos praticados, bem como cópia de estudos, relatórios e documentos congêneres elaborados por força da presente decisão, de modo que a Corte de Contas possa acompanhar as iniciativas realizadas e, naquilo que for possível, divulgar as boas práticas, prestar orientações técnicas e atuar como órgão de controle. [...] – grifou-se.

41. Como se vê, antes mesmo da edição da Lei Complementar n. 173/2020²⁰, esta Corte de Contas recomendou aos entes públicos a adoção de medidas a reforçar o pacto federativo e o equilíbrio fiscal das contas públicas, inclusive a proibição de admitir ou contratar pessoal, ressalvadas os casos “*decorrentes de ordem judicial ou imposição legal*”, o que demonstra o acerto da decisão.

42. Assim, fazendo-se o cotejo entre a mencionada decisão deste Tribunal de Contas com a interpretação dada pelo art. 8º, incs. IV e V, da LC n. 173/2020, pode-se concluir ser possível o ente federativo, no caso o consulente, admitir ou contratar como reposição de vacância de cargo público ou efetivo, independente de quando tenha ocorrido a respectiva vacância, até porque a norma legal não delimitou expressamente o período em que as vacâncias devem ocorrer para ser preenchidas durante o período restritivo, porém, desde que não implique em aumento de despesas.

43. O que esta Corte de Contas em caráter antecedente e o legislador nacional posteriormente miraram foi a disciplina fiscal e a contenção de despesas, ainda que a decretação do estado de calamidade pública em Rondônia possa perdurar por menor tempo do que estipulado pela norma nacional, ou seja, até 31 de dezembro de 2021.

44. Logo, se houver previsão orçamentária, revela-se possível a reposição de cargos das vacâncias porventura existentes, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público que não deve ser interrompido, e dada a sua natureza e relevância, também consiste em meio de efetivação de direitos fundamentais como **a vida, a saúde e do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.**

45. Ademais, a própria LC n. 173/2020, em que pese a vedação de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, em determinadas situações, com o objetivo de evitar o engessamento da Administração Pública e a paralisação dos serviços públicos, autoriza:

- a) As reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- b) As reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- c) As contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal;

²⁰ Publicada na imprensa nacional em 27/05/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- d) As contratações de temporários para prestação de serviço militar; e
- e) As contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

46. Portanto, **apenas as reposições de cargos de chefia, direção e assessoramento subordinam-se à verificação de que não ocasionam aumento de despesas, estando impedidas pela Lei quando onerarem os cofres públicos**. Essa é a dicção do texto da lei ao tipificar a expressão “*que não acarretem aumento de despesa*” logo após “*cargos de chefia, de direção e de assessoramento*”.

47. E mais. As reposições de cargos de chefia, direção e assessoramento “*que não acarretem aumento de despesa*”, a limitação há de ser compreendida em relação à totalidade da despesa pública com pessoal, e não ao quantitativo de cargos.

48. O que a Lei Complementar vedou foi o aumento de despesa, ou seja, não ultrapassar o valor da economia realizada pelo ente federativo, sendo omissa quanto ao quantitativo de cargos, de modo que havendo déficit no número de servidores no quadro de pessoal e a existência de margem orçamentária é possível a nomeação de servidores de cargos diversos da vacância com amparo no *princípio da continuidade do serviço público*.

49. Assim, o provimento de cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, caso demonstrado a necessidade da Administração, poderá ocorrer para cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrentes da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

50. A título de ilustração menciona-se informação prestada pela Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia em que manifesta pela interpretação extensiva do art. 8º, inc. IV da LC n. 173/2020, veja-se²¹:

[...]

Como dito por essa PGE-TC, o Procurador-Geral do Estado, por intermédio do Despacho PGE-GAB (0015658398), exarado no processo SEI nº 0020.067038/2020-86, manifestou-se pela interpretação extensiva do dispositivo supracitado, nos seguintes termos:

(...) A primeira parte do dispositivo acima transcrito fixa a regra segundo a qual está proibido admitir ou contratar pessoal, a qualquer rótulo, durante o regime restritivo estabelecido no *caput* daquele mesmo artigo. Por outro lado, a segunda parte elenca as exceções a essa regra, dentre as quais estão “as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”.

Ao elencar “as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios” como uma das exceções à regra de vedação de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer rótulo, a redação do inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, não delimitou, de modo expreso, o momento no qual essas vacâncias devem ocorrer para que possam ser preenchidas durante o período restritivo e muito menos determinou que as reposições de servidores sejam obrigatoriamente nos mesmos cargos vagos.

²¹ Informação n. 9/2021/PGE-GABADJ, referente ao Processo n. 0020.189737/2021-67, de interesse da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas – PGE/TC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A lógica a seguir nesse caso é o tradicional cânone interpretativo de se fazer uma exegese restrita para preceitos normativos que intentam promover limitação de atuação legiferante e administrativa.

Com efeito, assim expôs a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no âmbito do Parecer Referencial SEI-GDF n.º 08/2020 - PGDF/PGCONS/CHEFIA:

(...) O sobredito inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, ao mesmo tempo em que veda a admissão ou contratação de pessoal a qualquer rótulo, autoriza as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento e as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, condicionando-se a reposição, no primeiro caso, à ausência de aumento de despesa.

O preceito legal, a nosso juízo, não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo se tornou vago, tampouco se vislumbram, nesse ou em outros preceitos da Lei, razões que apontem a necessidade de restrição, para além da literalidade do texto, do alcance do permissivo. E “Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”. (...)

A Procuradoria do Estado de Minas Gerais também asseriu com a aludida exegese, consoante o Parecer Jurídico nº 16.247/2020 (Processo SEI MG 1500.01.0139592/2020-97):

Quanto ao item 6.1.b) – entendemos que as vacâncias que ocorreram antes e após o estado de calamidade pública poderão ser consideradas para reposição de ocupantes de cargos efetivos e/ou vitalícios, desde que observada a supracitada vedação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal. 115. Cumpre esclarecer, com relação às reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, que a lei não restringiu as hipóteses de vacância, pelo que estão abrangidas todas as hipóteses previstas no art. 103 da Lei Estadual nº 869/52.

A finalidade das proibições da Lei Complementar traduz-se na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, bem como as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

A exegese consubstanciada na impossibilidade de reposições de cargos diversos das vacâncias (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação) e da continuidade do serviço público, na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior hígidez fiscal - visto não impactar em aumento de despesa -, e, além disso, atentaria contra a autonomia política de que gozam os entes federativos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (artigos 1º, 18 e 25, ambos da Carta Magna vigente).

Em resumo, a intenção do legislador é de manter o estado da arte em relação aos gastos públicos durante o período pandêmico, considerando os gastos com pessoal até então realizados. (...)

51. Portanto, é possível haver transformação, extinção e criação de cargos de chefia, direção e assessoramento, com padrões remuneratórios variados, **desde que, globalmente, não haja majoração da despesa com pessoal em referidos cargos comissionados.**

52. De todo modo, não havendo a LC n. 173/2020 fixado limite temporal a partir do qual as vacâncias serão – ou não –, objeto de reposição, é de se concluir que mesmo aquelas que tiveram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

lugar anteriormente ao advento da norma nacional poderão ser objeto de reposição, em havendo disponibilidade orçamentária, financeira e, sobretudo, demonstrado o interesse público na contratação, dar ensejo a novas admissões.

53. E se a proibição legal possibilita reposições de cargos diversos das vacâncias, numa visão paradoxal, **tal vedação foi com o propósito de evitar a paralisação ou prejuízo na prestação dos serviços públicos, até porque não se sabe exatamente quanto tempo ainda levará a pandemia, que já nos assola há mais de 1 ano e 6 meses.**

54. Com efeito, se houver previsão orçamentária revela-se possível, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor e demonstrada a necessidade da Administração ocorrer o provimento de cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrentes da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

VI – Da forma de contratação prevista no inc. IX, do art. 37, da CF/88

55. O inciso V do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, ao impedir a realização de concursos públicos, exime da regra os possíveis certames a serem realizados para fins das reposições das vacâncias de cargos de provimento efetivo e vitalício, na forma do inciso IV, da referida lei.

56. Contudo, observa-se estar autorizado a abertura de concursos públicos para provimento de cargos “efetivos” e “vitalícios” vagos e que vierem a vagar em quaisquer áreas da Administração Pública, desimportando a modalidade de vacância para tal fim.

57. Já a contratação temporária de servidores – *sem concurso público* –, somente é autorizada pela Constituição da República para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

58. É o que dispõe o art. 37, inc. IX, da CF/88, veja-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público – grifou-se.

59. Sobre o assunto, é se de colacionar os ensinamentos dos professores Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino, confira-se²²:

²² Constituição Federal, 3ª Ed., Editora JusPODIVM, 2012, págs. 347/348.

Parecer Prévio PPL-TC 00027/21 referente ao processo 00437/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...] Os servidores contratados nos termos deste inciso IX são servidores temporários e submetem-se a regime jurídico especial – mais conhecido como regime especial de direito administrativo – instituído por lei específica de cada entidade estatal (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Cumprirá, assim, a cada entidade da Federação fixar, por lei própria, as regras acerca do prazo de vigência do contrato, das atividades a serem exercidas, atribuições, responsabilidade, e dos direitos e deveres dos servidores contratados, etc.

Os servidores temporários **não** titularizam cargos nem ocupam empregos públicos. **Desempenham, apenas, função temporária** (que é uma função autônoma, por não estar vinculada a cargo ou emprego) **para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público**. Podem existir tanto na Administração Direta como na Indireta dos três Poderes. Quer dizer, a contratação temporária desses servidores pode ser também utilizada pelo Legislativo, pelo Judiciário, pelos Tribunais de Contas e pelas entidades da Administração Indireta para o atendimento, em tempo determinado, de necessidades temporárias de excepcional interesse público.

A contratação destes servidores, que é precária e efêmera, revelando-se, em consequência, como medida excepcional, está limitada ao exercício de atividades temporárias e meramente eventuais, sob pena de transmudar-se a exceção, tornando-a regra – grifou-se.

60. E no julgamento do RE n. 658.026 pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, o qual foi relatado pelo Ministro Dias Toffoli, firmou-se a tese pela sistemática da Repercussão Geral, Tema 612, em que se exigiu os requisitos necessários para a contratação temporária, veja-se:

Informativo 742: É inconstitucional lei que institua hipóteses abrangentes e genéricas de contratações temporárias sem concurso público e tampouco especifique a contingência fática que evidencie situação de emergência. Essa a conclusão do Plenário ao prover, por maioria, recurso extraordinário no qual se discutia a constitucionalidade do art. 192, III, da Lei 509/1999, do Município de Bertópolis/MG (“Art. 192 – Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a: ... III – suprir necessidades de pessoal na área do magistério”). **Prevaleceu o voto do Ministro Dias Toffoli** (relator). Ponderou que seria indeclinável a observância do postulado constitucional do concurso público (CF, art. 37, II). Lembrou que as exceções a essa regra somente seriam admissíveis nos termos da Constituição, sob pena de nulidade. Citou o Enunciado 685 da Súmula do STF (“*É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido*”). Apontou que as duas principais exceções à regra do concurso público seriam referentes aos cargos em comissão e à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, II, “in fine”, e IX, respectivamente).

Destacou que, nesta última hipótese, deveriam ser atendidas as seguintes condições: **a)** previsão legal dos cargos; **b)** tempo determinado; **c)** necessidade temporária de interesse público; e **d)** interesse público excepcional.

Afirmou que o **art. 37, IX, da CF deveria ser interpretado restritivamente**, de modo que a lei que excepcionasse a regra de obrigatoriedade do concurso público não poderia ser genérica, como no caso. Frisou que a existência de meios ordinários, por parte da Administração, para atender aos ditames do interesse público, ainda que em situação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

urgência e de temporariedade, obstará a contratação temporária. Além disso, **sublinhou que a justificativa de a contratação de pessoal buscar suprir deficiências na área de educação, ou de apenas ser utilizada para preencher cargos vagos, não afastaria a inconstitucionalidade da norma**. No ponto, **asseverou que a lei municipal regular a contratação temporária de profissionais para realização de atividade essencial e permanente, sem que fossem descritas as situações excepcionais e transitórias que fundamentassem esse ato, como calamidades e exonerações em massa, por exemplo**. (RE 658026/MG, rel. Min. Dias Toffoli, 9/4/2014) – grifou-se.

61. A ementa desse julgado ficou assim redigida:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DE TRECHO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS QUE REPETE TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO PROCESSADO PELA CORTE SUPREMA, QUE DELE CONHECEU. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDIMENTO A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL DE ATIVIDADES ORDINÁRIAS E REGULARES. DEFINIÇÃO DOS CONTEÚDOS JURÍDICOS DO ART. 37, INCISOS II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. RECURSO PROVIDO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja determinado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.

5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.

6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito *ex nunc*, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (RE 658026, Relator: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014) – grifou-se.

62. Mas, há mais.

63. Como bem enfatizado pelo douto Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, ainda que a contratação precária fosse destinada para situações de excepcional natureza e observasse o preenchimento dos requisitos delineados pelo e. STF, a apreciação por esta Corte de Contas esbarraria em circunstância que versa sobre caso concreto, o que é vedado pelo art. 85 do RITCE/RO²³, veja-se:

[...] Portanto, à luz da hermenêutica extraída pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, sobeja impossibilitada a utilização da contratação temporária do inciso IX do art. 37 da Constituição para o preenchimento de cargos efetivos vacantes da Administração Pública, como delineado em tese na presente consulta, uma vez que a contratação precária é destinada a situações de excepcional natureza e, ainda assim, desde que observados os requisitos acima enumerados, cuja apreciação só seria possível diante de eventual exame das circunstância de caso concreto, medida vedada na via eleita, nos termos do art. 85 do RITCE/RO. – grifou-se

64. Portanto, num primeiro momento, a hipótese da excepcional contratação temporária prevista no inc. IX, do art. 37, da Constituição da República, **em tese**, não seria considerada legítima para o preenchimento de cargos efetivos vacantes, para os quais, a realização de concurso público é obrigatória.

65. Porém, frise-se que, nos termos da LC n. 173/2020, preenchidos os requisitos legais, a Administração poderá realizar a contratação temporária para o preenchimento de cargos efetivos, sendo afirmativa a resposta ao questionamento formulado na presente consulta.

66. Menciona-se como exemplo, a hipótese de ocorrer uma catástrofe ou diante de pedido de demissão em massa dos servidores – *médicos*, *p. ex.* – na fase da pandemia. Nesse caso, a Administração, de acordo com os requisitos exigidos pela CF/88 e com amparo na jurisprudência do STF, pode realizar a contratação temporária para suprir a necessidade em face do *princípio da continuidade dos serviços públicos* e, posteriormente, para reestruturar o setor atingido deflagrar obrigatoriamente concurso público para preenchimento de tais cargos.

²³ Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VII – Conclusão e dispositivo

67. Por final, faz-se necessário deixar assentado que o ente público deverá pautar-se com cautela, sob pena de expandir o entendimento desta consulta a outras situações que não foram abordadas, porquanto os fundamentos delineados neste voto estão ligados com as disposições da Lei Complementar n. 173/2020, em especial o disposto no art. 8º, incs. IV e V, cujos métodos de hermenêutica utilizados são específicos à sua interpretação, aliás, conforme registrado logo no início deste voto – item II.

68. Com efeito, fixado os parâmetros da presente consulta, passo a respondê-la nos termos do dispositivo que segue abaixo.

69. Em face de todo o exposto, acolho o parecer ministerial, **divirjo** do voto do e. Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, e **com os acréscimos e o aprofundamento da intenção da norma nacional – LC n. 173/2020**, responder a consulta em conformidade com os fundamentos constantes no presente voto e no parecer prévio, que submeto à apreciação deste egrégio Tribunal Pleno:

70. **I – Conhecer a consulta formulada pelo Prefeito do Município de Cacoal, Adailton Antunes Ferreira para respondê-la nos seguintes termos:**

“A reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal? Se sim, a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?”

RESPOSTA:

1. A Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020 estabeleceu o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) que trata do estado de calamidade pública, com tempo certo de duração decorrente da pandemia, cujo Pacto Federativo é manter o equilíbrio financeiro das contas públicas com vedações aos entes federados que devem se submeter ao regime fiscal diferenciado.

A norma contida no art. 8º, IV e V, da Lei impõe, até 31 de dezembro de 2021, aos entes federados, a vedação de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas, no entanto:

- 2.1. as reposições de cargos de direção, chefia e assessoramento, que não acarretem aumento de despesa;
- 2.2. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- 2.3. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;
- 2.4. as contratações de temporários para prestação de serviço militar;
- 2.5. as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2.6. a realização de concurso público para as hipóteses de reposição de cargos decorrentes de vacâncias.

3. O provimento de cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, poderá, caso demonstrado a necessidade da Administração, ocorrer para cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrente da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

4. O preceito normativo da LC 173/2020 ao não delimitar expressamente qual o momento em que a vacância dos cargos efetivos ou vitalícios deve ocorrer para que possam ser preenchidos durante o período da pandemia, possibilita a reposição dos cargos, desde que não implique em aumento de despesas pelo ente federativo, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público, cujo princípio, dada a sua natureza e relevância, consiste em meio de efetivação de direitos fundamentais como a vida, a saúde e do *princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*.

5. A contratação temporária de servidores, sem concurso público, autorizada pelo inc. IX do art. 37 da Constituição Federal deverá atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público, com prazo estipulado para contratação e regulamentada por lei do ente federativo.

6. A contratação precária é destinada para situações de excepcional natureza, cuja apreciação somente seria possível mediante a análise das circunstâncias do caso concreto, o que não é permitido em sede de consulta por força do art. 85 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia.

71. **II** – Diante da relevância e abrangência do objeto da Consulta dar ciência do Parecer Prévio ao Consulente, via DOe-TCE/RO, aos Chefes de Poderes e Órgãos Autônomos do Estado e a todos os Prefeitos municipais, sem prejuízo de ampla divulgação por outros canais de comunicação disponíveis;

72. **III** - Autorizar a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais;

73. **IV** – Enfatizar ao Consulente e aos demais agentes políticos o dever de cautela no tocante ao aumento de despesas não essenciais, considerando o atual cenário de incerteza sanitária e econômica que assola todo o Estado de Rondônia;

74. **V** - Dar ciência ao Ministério Público de Contas na forma regimental; e

75. **VI** – Arquivar os autos depois de cumpridas as formalidades legais.

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Senhor Presidente e eminentes Conselheiros, em face de todo o exposto no voto-vista que ora se submete ao conhecimento deste Tribunal Pleno, nele acolho o parecer ministerial, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

acompanho parcialmente o voto do e. Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, **com os acréscimos e o aprofundamento da intenção da norma nacional – LC n. 173/2020 em maior extensão**, devendo a consulta ser respondida em conformidade com os fundamentos constantes no presente voto e no parecer prévio, que submeto à apreciação deste egrégio Tribunal Pleno:

2. **I**– Conhecer a consulta formulada pelo Prefeito do Município de Cacoal, Adailton Antunes Ferreira para respondê-la nos seguintes termos:

“A reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal? Se sim, a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?”

RESPOSTA:

1. A Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020 estabeleceu o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) que trata do estado de calamidade pública, com tempo certo de duração decorrente da pandemia, cujo Pacto Federativo é manter o equilíbrio financeiro das contas públicas com vedações aos entes federados que devem se submeter ao regime fiscal diferenciado.

A norma contida no art. 8º, IV e V, da Lei impõe, até 31 de dezembro de 2021, aos entes federados, a vedação de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas, no entanto:

- 2.1. as reposições de cargos de direção, chefia e assessoramento, que não acarretem aumento de despesa;
- 2.2. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- 2.3. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;
- 2.4. as contratações de temporários para prestação de serviço militar;
- 2.5. as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
e,
- 2.6. a realização de concurso público para as hipóteses de reposição de cargos decorrentes de vacâncias.

3. O provimento de cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, poderá, caso demonstrado a necessidade da Administração, ocorrer para cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

anterior redução de custos decorrente da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

4. O preceito normativo da LC 173/2020 ao não delimitar expressamente qual o momento em que a vacância dos cargos efetivos ou vitalícios deve ocorrer para que possam ser preenchidos durante o período da pandemia, possibilita a reposição dos cargos, desde que não implique em aumento de despesas pelo ente federativo, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público, cujo princípio, dada a sua natureza e relevância, consiste em meio de efetivação de direitos fundamentais como a vida, a saúde e do *princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*.

5. A contratação temporária de servidores, sem concurso público, autorizada pelo inc. IX do art. 37 da Constituição Federal deverá atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público, com prazo estipulado para contratação e regulamentada por lei do ente federativo.

6. A contratação precária é destinada para situações de excepcional natureza, cuja apreciação somente seria possível mediante a análise das circunstâncias do caso concreto, o que não é permitido em sede de consulta por força do art. 85 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia.

3. **II**– Diante da relevância e abrangência do objeto da Consulta dar ciência do Parecer Prévio ao Consulente, via DOe-TCE/RO, aos Chefes de Poderes e Órgãos Autônomos do Estado e a todos os Prefeitos municipais, sem prejuízo de ampla divulgação por outros canais de comunicação disponíveis;

4. **III** - Autorizar a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais;

5. **IV**– Enfatizar ao Consulente e aos demais agentes políticos o dever de cautela no tocante ao aumento de despesas não essenciais, considerando o atual cenário de incerteza sanitária e econômica que assola todo o Estado de Rondônia;

6. **V**- Dar ciência ao Ministério Público de Contas na forma regimental; e

7. **VI**– Arquivar os autos depois de cumpridas as formalidades legais.

8. É como voto.

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS

Acompanho o voto vista do Conselheiro Revisor Edilson Silva na resposta desta consulta, que inclusive já teve a anuência do Relator originário José Euler, conforme os fundamentos fáticos e jurídicos apresentados, os quais, no meu sentir, têm plena pertinência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Por tudo que já foi referenciado e discutido nos autos do processo em questão, CONVIRJO com o eminente Revisor, Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA, por seus próprios fundamentos, notadamente porque a norma jurídica encartada no artigo 8º, incisos IV e V, da Lei Complementar n. 173, de 2020, deve ser interpretada finalisticamente, é dizer que o âmago dessa normatividade pretendeu, em verdade, proibir a majoração das despesas de pessoal da Administração Pública, motivo pelo qual a limitação imposta pela referida regra jurídica deve ser compreendida em relação à totalidade da despesa pública com pessoal e não ao quantitativo de cargos em si mesmos considerados.

2. Apenas proponho ao prestigiado Revisor que, na resposta à consulta formulada, fique consignado a subsequente redação: “a hipótese de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não é considerada via legítima para o preenchimento de cargos efetivos vacantes, os quais devem ser providos mediante concurso público, nos termos do quadro normativo preconizado no inciso I do artigo 37 da CF/88”.

3. **É como voto.**

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Acompanho o conselheiro Edilson com ressalvas de entendimento.

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Acompanho o bem lançado voto de vista exarado pelo Conselheiro Edilson de Souza e Silva

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Senhores Conselheiros, acompanho a posição do Conselheiro Edilson com os acréscimos e o aprofundamento da intenção da norma nacional (LC-173/2020) em maior extensão.

VOTO COM RETIFICAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

RELATÓRIO

25. Trata-se de consulta formulada pelo senhor Adailton Antunes Ferreira, Prefeito do Município de Cacoal, sobre o seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal? Se sim, a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?"²⁴

26. Destaque-se que a Consulta foi acompanhada de parecer jurídico, conforme estabelece o art. 84, § 1º, do RITCRO.

27. Em juízo de admissibilidade, por meio da DM 0014/2021-GCJEPPM (ID=1003308), verifiquei que a consulta preenche os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, razão pela qual os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer na forma regimental.

28. O *Parquet* de Contas, ao se manifestar sobre a matéria, emitiu o Parecer n. 0084/2021-GPGMPC (ID=1023331), cuja conclusão segue abaixo transcrita:

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, preliminarmente, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que seja respondida no sentido de que:

I – estando o ente federado diante de declarado estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, com fulcro no art. 8º, IV, da Lei Complementar n. 173/2020, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, encontra-se vedada, até 31.12.2021, a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as hipóteses expressamente enumeradas em mesmo inciso, dentre as quais se encontram as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos sobre as quais repousa a dúvida do consulente;

II – em se tratando de reposições de vacâncias ocorridas em cargos efetivos, ex vi do art. 37, II, da Constituição Federal, a regra do concurso público é medida que se impõe, tanto que sua realização em tal hipótese se encontra expressamente ressalvada (autorizada) pelo inciso V do art. 8º de mesma Lei Complementar n. 173/2020;

III – o concurso público de que se cogita, deflagrado para efeito de cumprimento das disposições do art. 8º, incisos IV e V, da Lei Complementar n. 173/2020, deve se restringir ao preenchimento das vacâncias verificadas nos correspondentes cargos efetivos, sem extrapolação, por óbvio, das vagas previstas legalmente, visto que a exceção legal se destina a meras “reposições”, dado o claro desiderato da norma de contenção de gastos com funcionalismo, com o fim de impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, possibilitando o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19; e

IV – encontra-se obstada a manifestação da Corte de Contas quanto à suscitada possibilidade de utilização da contratação temporária, excepcionalmente prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, o que aqui se admite apenas para os casos que não configurem reposição de cargos efetivos vacantes, tendo em vista a necessidade da verificação, caso a caso, do atendimento dos requisitos constitucionais, os quais foram magistralmente detalhados pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do

²⁴ ID=1001234.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Recurso Extraordinário n. 658.026/MG²⁵, o que só seria possível mediante a apreciação do caso concreto, avaliação juridicamente inviável em sede de consulta, por força de expressa vedação constante do art. 85 do RITCE/RO.

29. O feito foi levado a julgamento na 10ª Sessão Virtual do Pleno, do dia 21 a 25 de junho de 2021, oportunidade em que apresentei meu voto conhecendo da Consulta e respondendo-a nestes termos:

[...]

1. No atual cenário de pandemia (diante do estabelecido pelos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020), a reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal?

A contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?

Resposta: Em consonância com o 8º, incisos IV e V da Lei Complementar n. 173/2020 c/c o art. 37, II da Constituição Federal, considerando o atual estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, encontra-se vedada, até 31.12.2021, a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as hipóteses expressamente enumeradas no mesmo inciso, dentre as quais se destacam as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos, que somente poderão ser efetivadas através de concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego e restrita ao número de cargos vacantes, visto que a exceção legal se destina a meras “reposições”, dado o claro desiderato da norma de contenção de gastos com funcionalismo, com o fim de impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, possibilitando o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

30. A fim de analisar a matéria questionada com maior acuidade, o e. Conselheiro Edilson de Sousa Silva pediu vista dos autos, apresentando seu voto na 14ª Sessão Virtual do Pleno de 23 a 27 de agosto de 2021, em que acompanhou parcialmente o voto deste Relator, com os acréscimos e o aprofundamento da intenção da norma nacional – LC n. 173/2020, tendo em vista que a finalidade da norma aqui discutida é, na verdade, proibir a majoração de despesas de pessoal da Administração Pública, e não o quantitativo de cargos em si mesmo considerados.

31. Por esta razão, o parecer prévio ficou assim disposto:

“A reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal? Se sim, a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita

²⁵ 3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração?"

RESPOSTA:

1. A Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020 estabeleceu o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) que trata do estado de calamidade pública, com tempo certo de duração decorrente da pandemia, cujo Pacto Federativo é manter o equilíbrio financeiro das contas públicas com vedações aos entes federados que devem se submeter ao regime fiscal diferenciado.

A norma contida no art. 8º, IV e V, da Lei impõe, até 31 de dezembro de 2021, aos entes federados, a vedação de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas, no entanto:

- 2.1. as reposições de cargos de direção, chefia e assessoramento, que não acarretem aumento de despesa;
- 2.2. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- 2.3. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;
- 2.4. as contratações de temporários para prestação de serviço militar;
- 2.5. as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; e,
- 2.6. a realização de concurso público para as hipóteses de reposição de cargos decorrentes de vacâncias.

3. O provimento de cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, poderá, caso demonstrado a necessidade da Administração, ocorrer para cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrente da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

4. O preceito normativo da LC 173/2020 ao não delimitar expressamente qual o momento em que a vacância dos cargos efetivos ou vitalícios deve ocorrer para que possam ser preenchidos durante o período da pandemia, possibilita a reposição dos cargos, desde que não implique em aumento de despesas pelo ente federativo, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público, cujo princípio, dada a sua natureza e relevância, consiste em meio de efetivação de direitos fundamentais como a vida, a saúde e do *princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*.

5. A contratação temporária de servidores, sem concurso público, autorizada pelo inc. IX do art. 37 da Constituição Federal deverá atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público, com prazo estipulado para contratação e regulamentada por lei do ente federativo.

6. A contratação precária é destinada para situações de excepcional natureza, cuja apreciação somente seria possível mediante a análise das circunstâncias do caso concreto, o que não é permitido em sede de consulta por força do art. 85 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia.

32. Considerando a pertinência dos fundamentos fáticos e jurídicos apresentados, acompanhei, na íntegra, o voto-vista apresentado pelo e. Revisor Conselheiro Edílson de Sousa Silva,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

razão pela qual, nos termos do art. 181²⁶ do Regimento Interno, não se configurou caso de mudança de relatoria, permanecendo com o Relator do feito a incumbência de confeccionar e assinar o acórdão, o que faço nesta oportunidade.

33. É o relatório.

VOTO CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

34. Inicialmente, ressalto que a consulta atende aos pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno, uma vez que se encontra formulada por autoridade competente; não se reporta a caso concreto; diz respeito à matéria inserida na competência desta Corte; e, ainda, encontra-se acompanhada de parecer jurídico, razão pela qual deve ser conhecida, com a ressalva do artigo 84, § 2º, do mesmo regimento regimental, no sentido de que a resposta à consulta não constitui prejudicamento de fato ou caso concreto.

35. Pois bem. Adentrando ao mérito da consulta, o Prefeito do Município de Cacoal, senhor Adailton Antunes Ferreira, indaga se, no atual cenário de pandemia (diante do estabelecido pelos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020), a reposição dos cargos de vacância pode se dar por teste seletivo, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal, e acaso afirmativa a resposta, se a contratação deve, obrigatoriamente, ficar restrita ao número de cargos vacantes ou pode se dar em número superior a este, considerando eventual necessidade da Administração.

36. De início, tem-se necessário pontuar que o Estado de Calamidade Pública no âmbito do Estado de Rondônia, para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pela COVID-19 (novo Coronavírus) foi decretado no dia 20 de março de 2020 (Decreto n. 24.887/20), e prorrogado por sucessivos decretos, vigendo atualmente o de n. 25.859, de 06 de março de 2021²⁷.

37. No âmbito federal, o Congresso Nacional reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101/00 (notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei n. 13.898/19, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n. 101/00), a ocorrência do estado de calamidade pública em todo território nacional através do Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020.

38. Em seguida, em 28 de maio de 2020, entrou em vigor a Lei Complementar n. 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou a Lei Complementar n. 101/00, e deu outras providências, criando uma espécie de “regime fiscal provisório”, visando adoção de medidas ao enfrentamento da pandemia, tais como a suspensão dos pagamentos das dívidas de Estados, Distrito Federal e Municípios com a União, reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito e entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos

²⁶ Art. 181. Se o Relator aderir na íntegra ao voto do Revisor, não se configurará caso de mudança de relatoria, permanecendo com o Relator do feito a incumbência de confeccionar e assinar o acórdão. (Redação dada pela Resolução n. 349/2021/TCE-RO)

²⁷ Já posteriormente alterado pelos Decretos ns. 25.940, de 30 de março de 2021, n. 25.981, de 16 de abril de 2021 e n. 26.038, de 23 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/publicacao/decreto-n-26-038-de-23-abril-de-2021-compilado/> Acesso em 20 de maio de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Municípios, no exercício de 2020, no valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

39. A referida lei complementar também previu, em seu art. 8º, diversas proibições, até 31 de dezembro de 2021, na forma que segue:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000²⁸, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

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

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

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

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

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

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

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

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

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

²⁸ Calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

40. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6442, 6447, 6450 e 6525, ao reconhecer que a LC n. 173/20 é formal e materialmente constitucional, destacou que tais proibições visam contingenciar os gastos com o funcionalismo, com medidas “*destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19*”. Eis o teor da ementa abaixo no ponto em questão:

ACÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. §5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, §6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENUNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

[...]

6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

[...]

11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (ADI 6442, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021).

41. A dúvida suscitada pelo consulente refere-se aos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 173/20. De acordo com o ali prescrito, **até dia 31 de dezembro de 2021, fica proibida a admissão ou contratação de pessoal**, a qualquer título, **exceto**: a) para reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) para reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) para contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) para contratações de temporários para prestação de serviço militar; e e) para contratações de alunos de órgãos de formação de militares. Também fica proibida a realização de concursos públicos, **exceto** para as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

42. A fim de se responder a indagação do consulente, necessário que se examine o real sentido da criação da LC n. 173/20.

43. Conforme bem ponderou o e. Revisor, Conselheiro Edílson de Sousa Silva, é necessário que se busque “*principalmente a sua finalidade e a vontade do legislador no momento em que ela foi elaborada*”.

44. De início, cumpre destacar que a situação provocada pela pandemia do novo coronavírus gerou uma série de consequências financeiras. Assim, com base no dever/poder de cautela, visando evitar quaisquer aumentos de despesa para que a situação financeira do Estado e dos municípios não se agravasse ainda mais, ainda em 25/03/2020, antes mesmo da edição da LC n. 173/2020, foi prolatada a DM 0052/2020-GCESS, exarada no processo n. 00863/20, de relatoria do e. Conselheiro Edilson de Sousa Silva, na qual, ao conhecer de representação, reconhecendo as particularidades daquele momento, recomendou ao Governador do Estado de Rondônia, bem como aos demais poderes estaduais e municipais, além de seus órgãos autônomos, a implantação de uma instância de governança e a criação de um plano de contingenciamento de despesas, a fim de estudar aquelas que poderiam ser adiadas, descontinuadas ou reduzidas e, ainda, a adoção de outras medidas que pudessem evitar ou minimizar o colapso das contas públicas, *verbis*:

I - Conhecer da representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, haja vista o atendimento aos pressupostos de admissibilidade necessários à sua propositura, e, conceder do pedido de tutela antecipatória inaudita altera parte para recomendar ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Rondônia, Marcos Rocha, que adote a imediata implantação de instância de governança no âmbito do Poder Executivo, com o concurso de especialistas nas searas da economia e das finanças públicas, recomendando-se, a título de sugestão, a participação em tal comitê dos titulares das Secretarias de Estado da Casa Civil, de Gestão de Pessoas, do Planejamento, de Finanças e de representante ou representantes das entidades da administração indireta, além da Procuradoria-Geral do Estado, com a finalidade de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

a) reavaliar, a partir do trabalho de especialistas e de projeções e estudos econômicos publicados sobre o cenário atual por instituições de renome nacional, todas as receitas estimadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, valendo-se, em concreto, de metodologia científica e viés conservador, de modo a redimensionar a expectativa de efetivo ingresso de recursos financeiros, reduzindo-se do montante esperado aquelas de realização improvável ou altamente incerta, devendo ser, em tal etapa, convidados a participar os demais poderes e órgãos autônomos, dadas as consequências que a queda de arrecadação acarretará para as despesas próprias de tais entes;

b) reavaliar todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, de modo a identificar aquelas que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, separando-se daquelas que possam ser adiadas, descontinuadas ou reduzidas ao mínimo necessário sem grave comprometimento de área prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte;

II – a apresentação de um plano de contingenciamento de despesas contendo, além daqueles que forem identificados como não estratégicos e/ou não essenciais pela instância de governança a que se refere o item I, portanto, passíveis de serem adiados, descontinuados ou reduzidos, todos os atos ou dispêndios, com os respectivos valores monetários, que deverão ser objeto de abstenção ou restrição ao mínimo necessário, justificadamente, desde que igualmente demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte, destacando-se, sem prejuízo de outros que o executivo decida restringir, os seguintes pontos:

a) a não realização de transferências voluntárias a órgãos ou entidades públicas ou privadas que tenham por objeto festividades, comemorações, shows artísticos e eventos esportivos, redirecionando-se os recursos correspondentes às ações, bens e serviços imprescindíveis ao debelamento da pandemia, inclusive como meio de auxílio aos municípios, sempre que possível;

b) a não realização de despesas com consultoria, propaganda e marketing, ressalvadas aquelas relativas à publicidade legal dos órgãos e entidades, bem como as que sejam imprescindíveis às áreas da saúde, educação e segurança pública;

c) a não realização de despesas com novas obras, ressalvadas aquelas consideradas inadiáveis e com recursos financeiros assegurados para a sua completa execução, notadamente aquelas afetas às áreas da saúde e infraestrutura;

d) a abstenção de nomeação de novos servidores comissionados, ressalvados os casos em que imprescindível ao enfrentamento da pandemia ou ao funcionamento de atividade essencial à máquina pública;

e) a abstenção de nomeação de novos servidores efetivos ou temporários, ressalvadas as áreas de saúde, educação e segurança pública, bem como os decorrentes de ordem judicial ou imposição legal;

f) a suspensão da concessão de qualquer incremento remuneratório a quaisquer agentes públicos, a qualquer título (revisão geral, recomposição, realinhamento, reajuste, etc);

g) abstenção da concessão ou suspensão de qualquer pagamento de verbas retroativas a quaisquer agentes públicos;

h) abstenção da concessão ou incremento nos valores de quaisquer verbas indenizatórias pagas aos agentes públicos ou em regime de colaboração com o poder público, ressalvada a criação de bolsas ou congêneres destinados à captação no mercado de profissionais ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

estagiários estritamente necessários ao debelamento emergencial da crise causada pelo novo coronavírus (Covid19);

i) não realização de despesas com trabalho extraordinário (hora extra), ressalvadas as áreas essenciais, notadamente segurança pública e saúde, desde que imprescindível ao enfrentamento da pandemia e respeitada a jornada máxima legalmente permitida;

j) não realização de despesas relativas à indenizações de férias e/ou licença-prêmio;

k) não realização de despesas com a criação de grupos de trabalho e/ou comissões, ressalvados os casos estritamente necessários ao enfrentamento da crise;

l) a suspensão temporária, redução ou rescisão dos contratos considerados não essenciais pela instância de governança de que trata o item I; **após criteriosa análise caso a caso;**

m) a suspensão temporária ou redução de contratos mesmo essenciais, **como última ratio, após criteriosa análise caso a caso, portanto**, nas hipóteses consideradas compatíveis com tais medidas pelas instâncias de governança de que trata o item I;

III – Recomendar ao Poder Judiciário, ao Ministério Público do Estado, ao Tribunal de Contas do Estado, à Defensoria Pública, nas pessoas de seus representantes, para que promovam os ajustes necessários quanto à realização e contingenciamento das despesas fixadas em seus respectivos orçamentos, de modo a atender as indicações contidas nas alíneas de “a” à “m” do item II, da presente decisão, conforme o caso.

IV – Recomendar aos chefes dos Poderes Executivos Municipais, na pessoa de seus representantes, que implementem as medidas contidas nos itens I e II e suas alíneas, da presente decisão.

V – Recomendar aos chefes dos Poderes Legislativos Municipais, na pessoa de seus representantes, para que promovam os ajustes necessários quanto à realização e contingenciamento das despesas fixadas em seus respectivos orçamentos, de modo a atender as indicações contidas nas alíneas de “a” à “m” do item II, da presente decisão, conforme o caso.

VI – Fixar o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento das recomendações contidas na presente decisão **aos poderes estaduais e municipais** e aos órgãos autônomos, de modo que encaminhem ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com menção ao presente processo, comprovação dos atos praticados, bem como cópia de estudos, relatórios e documentos congêneres elaborados por força da presente decisão, de modo que a Corte de Contas possa acompanhar as iniciativas realizadas e, naquilo que for possível, divulgar as boas práticas, prestar orientações técnicas e atuar como órgão de controle.

[...] (grifo nosso)

45. Naquela oportunidade, ficou assentado que não somente o Poder Executivo do Estado, mas também os demais poderes e órgãos autônomos do estado e seus municípios adotassem medidas de urgência para o enfrentamento da crise, visando **evitar ou minimizar o colapso das contas públicas** e, conseqüentemente, o desatendimento da sociedade em suas necessidades básicas de segurança, educação e, principalmente, de saúde pública.

46. Logo após foi editada a LC n. 173/2020, incluindo em seu art. 8º uma proibição temporária (até o término de 2021), de aumento de despesa com pessoal de qualquer forma, objetivando, deste modo, reforçar o pacto federativo e o equilíbrio fiscal das contas públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

47. Assim, assinto com os fundamentos jurídicos lançados pelo e. Revisor, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, no sentido de que o art. 8º, incisos IV e V, da LC n. 173/2020 deve ser interpretado de maneira finalística, ou seja, para que se entenda que tal norma pretendeu proibir a majoração das despesas de pessoal da Administração Pública e não tão somente proibir a majoração do quantitativo de cargos por si mesmos considerados.

48. Por conseguinte, havendo previsão orçamentária, revela-se possível que se proveja cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, caso demonstrado a necessidade da Administração, que podem ocorrer em cargos diversos e/ou em número superior, **desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrentes da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.**

49. Faço, pois, menção aos seguintes trechos do voto do e. revisor, que passam a integrar este voto:

43. O que esta Corte de Contas em caráter antecedente e o legislador nacional posteriormente miraram foi a disciplina fiscal e a contenção de despesas, ainda que a decretação do estado de calamidade pública em Rondônia possa perdurar por menor tempo do que estipulado pela norma nacional, ou seja, até 31 de dezembro de 2021.

44. Logo, se houver previsão orçamentária, revela-se possível a reposição de cargos das vacâncias porventura existentes, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público que não deve ser interrompido, e dada a sua natureza e relevância, também consiste em meio de efetivação de direitos fundamentais como **a vida, a saúde e do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.**

45. Ademais, a própria LC n. 173/2020, em que pese a vedação de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, em determinadas situações, com o objetivo de evitar o engessamento da Administração Pública e a paralisação dos serviços públicos, autoriza:

- a) As reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- b) As reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- c) As contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal;
- d) As contratações de temporários para prestação de serviço militar; e
- e) As contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

46. Portanto, **apenas as reposições de cargos de chefia, direção e assessoramento subordinam-se à verificação de que não ocasionam aumento de despesas, estando impedidas pela Lei quando onerarem os cofres públicos.** Essa é a dicção do texto da lei ao tipificar a expressão “*que não acarretem aumento de despesa*” logo após “*cargos de chefia, de direção e de assessoramento*”.

47. E mais. As reposições de cargos de chefia, direção e assessoramento “*que não acarretem aumento de despesa*”, a limitação há de ser compreendida em relação à totalidade da despesa pública com pessoal, e não ao quantitativo de cargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

48. O que a Lei Complementar vedou foi o aumento de despesa, ou seja, não ultrapassar o valor da economia realizada pelo ente federativo, sendo omissa quanto ao quantitativo de cargos, de modo que havendo déficit no número de servidores no quadro de pessoal e a existência de margem orçamentária é possível a nomeação de servidores de cargos diversos da vacância com amparo no *princípio da continuidade do serviço público*.

49. Assim, o provimento de cargos, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor, caso demonstrado a necessidade da Administração, poderá ocorrer para cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrentes da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.

50. A título de ilustração menciona-se informação prestada pela Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia em que manifesta pela interpretação extensiva do art. 8º, inc. IV da LC n. 173/2020, veja-se²⁹:

[...]

Como dito por essa PGE-TC, o Procurador-Geral do Estado, por intermédio do Despacho PGE-GAB (0015658398), exarado no processo SEI nº 0020.067038/2020-86, manifestou-se pela interpretação extensiva do dispositivo supracitado, nos seguintes termos:

(...) A primeira parte do dispositivo acima transcrito fixa a regra segundo a qual está proibido admitir ou contratar pessoal, a qualquer rótulo, durante o regime restritivo estabelecido no *caput* daquele mesmo artigo. Por outro lado, a segunda parte elenca as exceções a essa regra, dentre as quais estão “as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”.

Ao elencar “as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios” como uma das exceções à regra de vedação de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer rótulo, a redação do inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, não delimitou, de modo expresso, o momento no qual essas vacâncias devem ocorrer para que possam ser preenchidas durante o período restritivo e muito menos determinou que as reposições de servidores sejam obrigatoriamente nos mesmos cargos vagos.

A lógica a seguir nesse caso é o tradicional cânone interpretativo de se fazer uma exegese restrita para preceitos normativos que intentam promover limitação de atuação legiferante e administrativa.

Com efeito, assim expôs a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no âmbito do Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 - PGDF/PGCONS/CHEFIA:

(...) *O sobredito inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, ao mesmo tempo em que veda a admissão ou contratação de pessoal a qualquer rótulo, autoriza as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento e as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, condicionando-se a reposição, no primeiro caso, à ausência de aumento de despesa.*

O preceito legal, a nosso juízo, não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo se tornou vago, tampouco se vislumbram, nesse ou em outros preceitos da Lei, razões que apontem a necessidade de restrição, para além da literalidade do texto, do

²⁹ Informação n. 9/2021/PGE-GABADJ, referente ao Processo n. 0020.189737/2021-67, de interesse da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas – PGE/TC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

alcance do permissivo. E “Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”.
(...)

A Procuradoria do Estado de Minas Gerais também asseriu com a aludida exegese, consoante o Parecer Jurídico nº 16.247/2020 (Processo SEI MG 1500.01.0139592/2020-97):

Quanto ao item 6.1.b) – entendemos que as vacâncias que ocorreram antes e após o estado de calamidade pública poderão ser consideradas para reposição de ocupantes de cargos efetivos e/ou vitalícios, desde que observada a supracitada vedação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal. 115. Cumpre esclarecer, com relação às reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, que a lei não restringiu as hipóteses de vacância, pelo que estão abrangidas todas as hipóteses previstas no art. 103 da Lei Estadual nº 869/52.

A finalidade das proibições da Lei Complementar traduz-se na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, bem como as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

A exegese consubstanciada na impossibilidade de reposições de cargos diversos das vacâncias (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação) e da continuidade do serviço público, na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior hígidez fiscal - visto não impactar em aumento de despesa -, e, além disso, atentaria contra a autonomia política de que gozam os entes federativos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (artigos 1º, 18 e 25, ambos da Carta Magna vigente).

Em resumo, a intenção do legislador é de manter o estado da arte em relação aos gastos públicos durante o período pandêmico, considerando os gastos com pessoal até então realizados. (...)

51. Portanto, é possível haver transformação, extinção e criação de cargos de chefia, direção e assessoramento, com padrões remuneratórios variados, **desde que, globalmente, não haja majoração da despesa com pessoal em referidos cargos comissionados.**

52. De todo modo, não havendo a LC n. 173/2020 fixado limite temporal a partir do qual as vacâncias serão – ou não –, objeto de reposição, é de se concluir que mesmo aquelas que tiveram lugar anteriormente ao advento da norma nacional poderão ser objeto de reposição, em havendo disponibilidade orçamentária, financeira e, sobretudo, demonstrado o interesse público na contratação, dar ensejo a novas admissões.

53. E se a proibição legal possibilita reposições de cargos diversos das vacâncias, numa visão paradoxal, **tal vedação foi com o propósito de evitar a paralisação ou prejuízo na prestação dos serviços públicos, até porque não se sabe exatamente quanto tempo ainda levará a pandemia, que já nos assola há mais de 1 ano e 6 meses.**

54. Com efeito, se houver previsão orçamentária revela-se possível, em decorrência de vacância ou de reestruturação no setor e demonstrada a necessidade da Administração ocorrer o provimento de cargos diversos e/ou em número superior, desde que o novo dispêndio com os provimentos no período restrito não acarrete, em seu valor bruto, resultado superior à economia obtida com a anterior redução de custos decorrentes da reestruturação e/ou da vacância dos cargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

50. No tocante à forma de contratação prevista no inciso IX do art. 37, da Constituição Federal, sabe-se que esta se destina à contratação temporária de excepcional interesse público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

51. Da leitura, constata-se que a contratação temporária (que é efetivada por meio de teste seletivo, ou também chamado de processo seletivo simplificado) exige a previsão expressa de lei dos casos de incidência, que seja temporária e por tempo determinado e que haja a real existência de necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente fundamentado quando da realização do certame.

52. Apropriada também se faz a menção a trecho do RE 658.026/MG proferido no âmbito do Supremo Tribunal Federal e citado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer, que de forma precisa expõe os requisitos para o cabimento da contratação temporária, ao se posicionar da seguinte forma:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. [...] **3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.** 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. (STF. RE 658026, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014)

53. Estabelecendo ainda esses casos de contratação por tempo determinado, o art. 2º, da Lei Federal n. 8.745/1993, considera necessidade temporária de excepcional interesse público as seguintes hipóteses:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI - atividades:

a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia;

b) de identificação e demarcação territorial;

c) REVOGADA

d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas;

e) de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC;

f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

g) desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

h) técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública.

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea *i* e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade;

l) didático-pedagógicas em escolas de governo; e

m) de assistência à saúde para comunidades indígenas; e

n) com o objetivo de atender a encargos temporários de obras e serviços de engenharia destinados à construção, à reforma, à ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais;

VII - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VIII - admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacionais ou estrangeiros, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação;

IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica.

X - admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação.

XII - admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino, em ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação.

54. Também concordo com o Ministério Público de Contas de que, a princípio, mostra-se inconcebível a utilização da contratação temporária do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal para o preenchimento de cargos efetivos vacantes da Administração Pública, por meio de processo seletivo simplificado (ou teste seletivo), uma vez que tais contratações são destinadas a situações de excepcional natureza, observados os requisitos acima elencados.

55. Não obstante isso, a apreciação por esta Corte de Contas esbarraria em circunstância que versa sobre caso concreto, o que é vedado pelo art. 85 do RITCE/RO³⁰.

56. O MPC pontua que:

[...] à luz da hermenêutica extraída pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, sobeja impossibilitada a utilização da contratação temporária do inciso IX do art. 37 da Constituição para o preenchimento de cargos efetivos vacantes da Administração Pública, como delineado em tese na presente consulta, uma vez que a contratação precária é destinada a situações de excepcional natureza e, ainda assim, desde que observados os requisitos acima enumerados, cuja apreciação só seria possível diante de eventual exame das circunstância de caso concreto, medida vedada na via eleita, nos termos do art. 85 do RITCE/RO. (grifo nosso)

57. Porém, deve-se ter em mente que, apesar de, em tese, não se mostrar legítima a hipótese da excepcional contratação temporária prevista no inc. IX, do art. 37, da Constituição Federal para preenchimento de cargos efetivos vacantes, para os quais, a realização de concurso público é

³⁰ Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

obrigatória, em concordância com o voto do e. Revisor, ao qual adiro, “*nos termos da LC n. 173/2020, preenchidos os requisitos legais, a Administração poderá realizar a contratação temporária para o preenchimento de cargos efetivos, sendo afirmativa a resposta ao questionamento formulado na presente consulta*”.

58. E assim o e. Revisor finaliza:

66. Menciona-se como exemplo, a hipótese de ocorrer uma catástrofe ou diante de pedido de demissão em massa dos servidores – *médicos, p. ex.* – na fase da pandemia. Nesse caso, a Administração, de acordo com os requisitos exigidos pela CF/88 e com amparo na jurisprudência do STF, pode realizar a contratação temporária para suprir a necessidade em face do *princípio da continuidade dos serviços públicos* e, posteriormente, para reestruturar o setor atingido deflagrar obrigatoriamente concurso público para preenchimento de tais cargos.

59. Registre-se que o ente público deverá pautar-se com cautela, sob pena de expandir o entendimento desta consulta a outras situações que não foram aqui abordadas, porquanto os fundamentos delineados neste voto estão ligados com as disposições da Lei Complementar n. 173/2020, em especial o disposto no art. 8º, incs. IV e V, cujos métodos de hermenêutica utilizados são específicos à sua interpretação, conforme registrado ao longo deste voto.

60. Ante o exposto, em consonância parcial com o Parecer do Ministério Público de Contas, entendo que a Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:

I – Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Cacoal, Adailton Antunes Ferreira, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo.

II - Diante da relevância e abrangência do objeto da Consulta, dar ciência do Parecer Prévio ao Consulente, via DOe-TCE/RO, aos Chefes de Poderes e Órgãos Autônomos do Estado e a todos os Prefeitos municipais, sem prejuízo de ampla divulgação por outros canais de comunicação disponíveis, informando-os que seu inteiro teor também está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://tce.ro.gov.br/>, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

III - Ressaltar ao consulente e aos demais agentes políticos o dever de cautela no tocante ao aumento de despesas não essenciais, considerando o atual cenário de incerteza sanitária e econômica que assola todo o Estado de Rondônia.

IV - Autorizar a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais.

V - Dar ciência desta Decisão, na forma regimental, ao Ministério Público de Contas;

e

VI – Arquivar os autos após exauridos os trâmites legais.

Em 23 de Agosto de 2021



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR