



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 829/2020

Referência : Informação nº 14450/2020/ASTEC/SGP. PGEA 0.02.000.000155/2020-23.

Assunto : Orçamentário. Provimento de Cargos. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Interessado : Secretaria de Gestão de Pessoas. Ministério Público Federal.

A Senhora Secretária de Gestão de Pessoas do Ministério Público Federal, em consonância com o pedido de informações elaborado pela Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), por meio do Memorando nº 191/2020/SPO/SG (PGR-00370758/2020), de 24 de setembro de 2020, encaminha, para manifestação desta Auditoria Interna do MPU, solicitação de análise da possibilidade de provimento de cargos públicos após concurso de remoção de servidores previsto inicialmente para outubro de 2020. A referida demanda ocorre em razão de as despesas de pessoal do Ministério Público da União, exceto MPDFT, haverem ultrapassado o limite prudencial de despesas de pessoal, conforme definido no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Nesse sentido, a SGP/MPF indaga especificamente acerca da possibilidade de autorização dos seguintes eventos:

1. Nomeação de cargos em comissão e funções de confiança de servidores do quadro, para casos de reposição de vagas desprovidas anterior a maio de 2020 (início do quadrimestre de referência) e para vagas nunca providas;
2. Nomeação de cargos em comissão e funções de confiança de servidores sem vínculo, para casos de reposição de vagas desprovidas anterior a maio de 2020 (início do quadrimestre de referência), ocupadas por servidores do quadro, e para vagas nunca providas;
3. Nomeação de cargos em comissão e funções de confiança de servidores efetivos oriundos de outros entes federativos, com ressarcimento de pessoal aos entes (cessão de servidores ao MPU);

4. Nomeação de candidatos habilitados em Concurso Público do MPU para vagas classificadas como sem impacto orçamentário;
5. Nomeação dos membros, para vagas sem impacto orçamentário, antes do retorno aos limites definidos pela LRF, aferido por meio do Relatório de Gestão Fiscal – RGF;
6. Possibilidade de pagamento de valores de serviço extraordinário autorizados.

3. Em contextualização vestibular, é de se frisar que se discute o devido cumprimento das balizas traçadas no sentido de que se preserve a responsabilidade na gestão fiscal, matéria que encontra guarida principal nos preceitos trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Ocorre que, em virtude do enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, foi editada a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). O referido programa prescreve, de forma excepcional, medidas fiscais para o exercício financeiro de 2020.

5. Posto isso, para uma compreensão da sistemática ordinária de resguardo aos limites orçamentários a que a Administração está vinculada, aqui com foco nas despesas com pessoal, convém destacar que a LCP nº 101/2000 estabelece, em seu art. 20, o limite com despesas de pessoal a que cada órgão se submete. Eis que, como medida de controle, o próprio normativo estabelece algumas medidas a serem adotadas, progressivamente, à medida que a apuração dos gastos com pessoal se aproxime do máximo estabelecido.

6. De forma bastante simplificada, pode-se dizer que três são os estágios de criticidade que alertam a Administração do crescimento das despesas com pessoal e estabelecem medidas de resguardo. O primeiro estágio se convencionou denominar “limite de alerta” (art. 59, §1º) e ocorre, dentre outras situações, quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassa 90% do limite.

7. Com medidas mais concretas, um segundo estágio se estabelece quando o limite prudencial de 95% da despesa de pessoal é excedido. Neste caso, o art. 22 da LRF prescreve uma série de medidas com vistas, principalmente, ao estancamento do crescimento das despesas, ante a eminência de extrapolação do limite máximo.

8. Por fim, tem-se as medidas mais drásticas que se estabelecem quando o limite total é extrapolado, que visam reduzir os gastos e trazer novamente a execução para os limites fixados. Tal situação é regulamentada, principalmente, pelo art. 23 da LRF.

9. Posto isso, ao se apreciar o panorama atual, exsurge que, em virtude do enfrentamento ao Covid-19, vigem medidas excepcionais trazidas pela LCP nº 173/2020. No que importa à área de pessoal, destacam-se os limites impostos pelo art. 8º do referido normativo, que estabelecem proibições a todos os entes federativos até dezembro de 2021, independentemente dos níveis de gasto de pessoal estarem ou não próximos aos máximos estabelecidos pelo art. 20 da LRF. Outra peculiaridade da quadra vivida (calamidade pública) diz respeito à suspensão da contagem de prazos e disposições postas nos arts. 23, 31 e 70, conforme disposição do art. 65, todos da LRF, *in verbis*:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

10. Colhe-se, assim, que os limites estabelecidos para cada órgão, bem como a sistemática de limites de alerta e prudencial, permanecem hígidos e vigentes, porém, suspensas algumas medidas decorrentes do descumprimento do limite, haja vista a excepcionalidade do que se enfrenta.

11. Em exame ao caso concreto, importante destacar inicialmente que a situação relatada nos autos ocorreu devido à acentuada queda da Receita Corrente Líquida no 2º Quadrimestre, o que ensejou a extrapolação do limite prudencial das despesas de pessoal do MPU. A propósito, dentre as referidas despesas de pessoal estão incluídas: pessoal ativo, inativo e pensionistas, vencimentos, adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência, indenização de férias, abono de permanência, férias, décimo terceiro, substituições e servidores requisitados de outros órgãos.

12. Assim, considerando que, de fato, o percentual das despesas de pessoal do MPU, exceto MPDFT, sobre a Receita Corrente Líquida da União, relativo ao Relatório de Gestão

Fiscal do 2º Quadrimestre de 2020, ultrapassou o limite prudencial de 95% do limite máximo previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), art. 20, inciso I, alínea “d”, **há que se observar as vedações estabelecidas no art. 22 da LRF a partir do mês de setembro/2020**, a saber:

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

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

13. À primeira vista, o comando normativo parece claro, sendo vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Contudo, a interpretação literal do comando denota-se extremamente gravosa à Administração e não parece se amoldar à progressividade das ações necessárias à preservação dos limites de gastos.

14. Apesar de a LRF excepcionar a reposição decorrente somente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, a doutrina e a jurisprudência têm incluído também, nesse caso, a reposição por motivo de exoneração, demissão e demais espécies de vacância do cargo público. É fato que não se logrou êxito em identificar pronunciamento conclusivo sobre a correta interpretação do comando disposto no art. 22 da LRF, mormente no que preconiza quanto ao provimento de cargos (inciso IV), mesmo que a situação tenha merecido breves considerações em ocasiões como a do Acórdão TCU nº 553/2017 – Plenário.

15. Porém, para aclarar melhor algumas posições já firmadas, vale citar a Decisão nº 2695/2003 do Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos autos do Processo CON-03/03395370, que editou prejudgado a respeito do tema:

PREJULGADO 1421

A ressalva contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal **abrange, também, as demais espécies de vacância do cargo público como a exoneração, a demissão e a promoção.** (Grifos acrescidos)

16. A mesma linha foi adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, valendo transcrever trecho do Acórdão nº 462/09 – Pleno, nos autos do Processo 385753/07, tratando de uniformização de sua jurisprudência:

É fato que a própria lei fiscal ao impedir que a despesa total com pessoal exceda a 95% do limite, **excepciona** a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Nesse sentido a doutrina aduz que **‘o rigorismo da lei decerto trará problemas para a Administração’**.¹

Corroborando o entendimento doutrinário esposado, declaro o juízo de que **ao não admitir sequer a reposição de servidores quando o limite de gasto com pessoal estiver excedido seria engessar a máquina administrativa e afrontar princípios constitucionais.**

Trilhando neste sentido ensina Carmen Lúcia Antunes ROCHA²:

Os princípios possibilitam que o valor Justiça – assim legitimamente considerado e demonstrado por determinada sociedade política – se cumpra segundo normas asseguradoras do modelo de vida escolhido, sem impor a petrificação de um determinado paradigma normativo, antes, permitindo que o sistema normativo constitucional amolde-se aos reclamos da sociedade em cada momento histórico, segundo o seu pensar sobre o que seja para ela o modo justo de viver e conviver.

Diante disso, **há que se compatibilizar o texto legal – princípio da legalidade – com a realidade das administrações que, ao mesmo tempo, ‘só podem fazer o que a lei permite’ em contraposição ao conteúdo dos princípios da continuidade dos serviços públicos, da preponderância do interesse público e da eficiência.**

Portanto, pautado no acima exposto e, tendo em vista o texto legal, compreendo que a **reposição** decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança é absolutamente viável.

Poder-se-ia questionar se seria possível a reposição em casos de exoneração e

¹ FIGUEIREDO, Carlos Maurício et. al. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 162.

² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 21.

demissão, uma vez que o texto legal não os contempla expressamente. Frederico Jorge Gouveia de MELO assegura que:

O fato é que há situações, como no caso de exoneração de professores, por exemplo, em que se faz necessária sua substituição, até mesmo por ser obrigação constitucional do Estado prover a educação ao cidadão. Nestes casos, **devem-se entender os mandamentos da LRF em harmonia com os princípios da Constituição da República. Logo, não pode falar em vedação de admissão quando a mesma é imposta pelo interesse público.**

Ou seja, não seria razoável fazer uma interpretação estritamente gramatical do texto da lei, uma vez que a exoneração, a demissão e demais espécies de vacâncias de cargos também acabam por abrir novas vagas da mesma forma que ocorre com a aposentadoria ou falecimento, sendo cabível, portanto, a reposição de pessoal. (Grifos acrescidos)

17. Dos precedentes colacionados, percebe-se que ainda não há consenso sobre a correta interpretação dos dispositivos em discussão. Ao que parece, algumas interpretações ao procurar não inviabilizar alguns atos acabam por ser demasiadamente extensivas, retirando parte da efetividade da norma. Esse não parece ser o melhor caminho, mormente porquanto não se tem notícias de que o Tribunal de Contas da União tenha se manifestado nesse sentido.

18. Nessa esteira, considerando que o estado atual é de prudência, que o limite total não foi ultrapassado, que a situação decorre de redução da Receita Corrente Líquida – e não de desídia do administrador -, e que a suspensão total do provimento de cargos a qualquer título – a abarcar, inclusive, os comissionados – acaba por se constituir medida demasiadamente gravosa, parece a melhor solução jurídica a interpretação de que a norma constante do texto do artigo 22, parágrafo único, IV, da LRF, merece temperamento quanto à questão relativa à reposição/substituição de cargo em comissão, quando o ato não acarretar aumento de despesa e não impactar negativamente os limites com as despesas de pessoal apuradas no último quadrimestre.

19. O que está aqui sendo demonstrado é que o fato de a Administração estar próxima ao extrapolamento do limite máximo não deve ter o condão de engessá-la ao ponto de impedir que faça os necessários preenchimentos e substituições dos cargos em comissão e funções de confiança. O mais importante é que seja respeitado o princípio da redução global de gastos com as despesas de pessoal, incluindo esses cargos e funções, e não que deixem de serem preenchidos ou substituídos. Frise-se, contudo, que essas nomeações não devem atrapalhar a meta de redução de gastos.

20. Ademais, ao se cotejar as proibições constantes no art. 22, parágrafo único, da LCP nº 101/2000 e no art. 8º, IV, da LCP nº 173/2020, parece que o legislador pretendeu trazer à situação de calamidade a mesma restrição de contratação de pessoal posta no caso de extrapolação do limite prudencial, porém, já adaptando sua redação para uma aplicação considerando os casos de reposição de cargos em comissão de direção, chefia e assessoramento, quando não implicarem aumento de despesa. Essa redação coincide com a posição que parece melhor se amoldar às ações necessárias durante o período em que o órgão se encontrar para além do limite prudencial.

21. Note-se que, no caso extremo de se ter extrapolado o limite prudencial, todo ato que provoque aumento na despesa de pessoal é nulo de pleno direito. Significa dizer que se, ao final do quadrimestre, como no caso sob exame, ultrapassado 95% do limite, deve o MPU abster-se automaticamente de emitir atos que elevem ainda mais as despesas com pessoal.

22. Em outras palavras, restaria vedada qualquer hipótese de primeiro provimento do cargo público, justamente em razão de a conduta que pretende a norma vedar é aquela que importe em incremento de despesa, mas não aquela que engesse o gestor impossibilitando-o de eleger a prioridade da gestão e o instrumento que se revele mais oportuno para que promova a prestação do serviço público com a redução de despesa que está imposto a realizar, cumprindo suas metas. Afinal, a eficiência operacional e a gestão de pessoas são ações estratégicas que entendemos apropriadas a serem perseguidas pelo gestor público.

23. Registre-se também que, ao mesmo tempo que ao dirigente deve ser dado os instrumentos de gestão necessários, ele será responsabilizado caso abuse desses instrumentos. Sendo assim, deverá abster-se de qualquer prática que implique no desrespeito à meta de redução da despesa global com pessoal.

24. Nesse sentido, é recomendável que o MPU não pratique qualquer ato que possa agravar o quadro relatado, por meio de propostas de ampliação de dotações orçamentárias ou que promovam impactos significativos no percentual do limite estabelecido na LRF, ou que estejam em desacordo com as vedações por ela impostas; em razão disso, entendemos que a Administração deve adotar o máximo de medidas possível, visando, pelo menos, mitigar os efeitos decorrentes de uma eventual queda, ainda maior, da RCL no próximo quadrimestre.

25. Em face do exposto, respondendo ao que foi perguntado pelo consultante, somos de parecer, em tese, relativo à:

1. impossibilidade de provimento de cargo público efetivo, admissão ou contratação de pessoal (art. 22, IV, parágrafo único, LCP 101/2000);
2. possibilidade de designação de funções de confiança e nomeação de cargos em comissão para servidores com ou sem vínculo efetivo, nos casos de reposição de vagas, desde que o ato não acarrete aumento da despesa, ou impacte negativamente no percentual do limite apurado no último quadrimestre;
3. impossibilidade de contratação, e conseqüente pagamento, de hora extra, considerando que esta pressupõe prévia autorização e dotação orçamentária.

26. Considerada a excepcionalidade da situação, bem como o parco arcabouço jurisprudencial e doutrinário, a situação merece contínuo acompanhamento e monitoramento, para que, em se estabelecendo orientação segura em sentido contrário ao que aqui se concluiu, busque-se aderência às novas orientações, não se devendo extrapolar a ratio interpretativa aqui estabelecida para outras situações não apreciadas.

É o Parecer que se submete à consideração superior.

Brasília, 21 de outubro de 2020.

ANTÔNIO PEREIRA DE CARVALHO
Coordenador de Controle e Análise Contábil

De acordo com o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 829/2020.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 829/2020.
Encaminhe-se à SGP/MPF e à SEAUD.
Em 21/10/2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe em exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002772/2020 PARECER nº 829-2020**

Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **21/10/2020 17:30:58**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **21/10/2020 17:42:39**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANTONIO PEREIRA DE CARVALHO**

Data e Hora: **21/10/2020 17:35:22**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0337FA89.94C416B9.A2B260CD.7ABA584D