



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Gabinete da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Coordenação-Geral de Pessoal

PARECER SEI Nº 10970/2020/ME

Parecer público. Ausência de informação pessoal protegida pela cláusula de acesso restrito. LAI – Art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. □

As referências a “vacâncias” e a “contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal”, previstas no inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, serão melhor interpretadas pelo método sistemático, segundo o qual a interpretação das expressões utilizadas pelo legislador não deve se dar de maneira isolada, mas em compatibilidade com as demais normas que compõem o ordenamento, a fim de privilegiar a coerência do sistema jurídico como um todo.

Assim, se já existe um conceito legal para os termos “vacância” e “contratos temporários de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal”, não há razão pela qual não se deva utilizá-lo nas demais situações nas quais o legislador se valha dessas mesmas expressões.

Nesse sentido, mostra-se razoável compreender que as “vacâncias de cargos efetivos e vitalícios” a que se refere o inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, são exatamente aquelas de que trata o art. 33 da Lei nº 8.112, de 1990, bem como que as “contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal” são aquelas previstas no art. 2º da Lei nº 8.745, de 1993.

As ressalvas à regra de proibição de admissão e contratação de pessoal, a qualquer título, fixada no inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, são exceções. Por serem exceções, devem ser interpretadas restritivamente.

Seguindo a linha de interpretação restritiva, que, inclusive, já restou definida no Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF quanto ao art. 8º, IV, da LC nº 159, de 2017, os cargos efetivos e vitalícios que podem ser providos durante o período

compreendido entre 28 de maio de 2020, data da entrada em vigor da LC nº 173, de 2020, e 31 de dezembro de 2021, termo final da vigência do regime restritivo de que trata o art. 8º também da LC nº 173, de 2020, conforme previsto em seu *caput*, são aqueles cuja vacância tenha se dado nesse mesmo período.

Processo SEI nº 10080.100791/2020-30

I

1. Proveniente da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME), vem ao exame desta Coordenação-Geral de Pessoal (CGP), por intermédio da Nota SEI nº 25/2020/CAN/GABIN/PGACPNP/PGFN-ME, da lavra do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, o Processo nº 10080.100791/2020-30, para exame de consulta a respeito da adequada interpretação da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, em especial quanto à previsão constante do seu art. 8º, inciso IV, que veicula hipótese de vedação à admissão ou contratação de pessoal.

II

2. O presente processo tem início com o Ofício nº 288/2020/GAB/SPO/SPO-MEC (Doc. SEI nº 8418802), de 2 de junho de 2020, por meio do qual o Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (MEC) solicita à SOF que, na qualidade de órgão central do Sistema de Orçamento Federal, responda a oito questionamentos a respeito da adequada interpretação da Lei Complementar (LC) nº 173, de 2020, conforme melhor explana a Nota Técnica nº 46/2020/GAB/SPO/SPO (Doc. SEI nº 8418805), elaborada no âmbito da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) daquela Pasta.

3. Dentre esses oito questionamentos, o único que diz respeito a esta CGP, segundo a Nota SEI nº 25/2020/CAN/GABIN/PGACPNP/PGFN-ME (Doc. SEI nº 8634284), subscrita pelo Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, é o seguinte:

b) As admissões e contratações, decorrentes das reposições por vacâncias, adicionadas as contratações de temporários, podem ser continuadas e efetivadas, visando a produção dos efeitos devidos, conforme interpretação efetuada nos parágrafos 4.11 e 4.12 da NOTA TÉCNICA N° 46/2020/GAB/SPO/SPO (SEI 2088054)? Por não existir marco temporal para as vacâncias, podemos entender que tratam-se de atos ocorridos em exercícios anteriores e que ainda não constaram, até a presente data, em efetiva reposição?

4. Sobre esse ponto específico, a SPO/MEC, na Nota Técnica nº 46/2020/GAB/SPO/SPO (Doc. SEI nº 8418805), comentou:

4.11. Merece apontamento o dispositivo constante no inciso IV, art. 8º, cujo teor resta ressalva de proibições as admissões ou contratações de pessoal, quando estas decorrerem das hipóteses em que ocorre a vacância de cargo público, para as quais **deve ser observada a redação do art. 33 da Lei 8.1128/90**, que disciplinam o tema:

(...)

4.12. Em ato contínuo, o inciso IV, art. 8º da mencionada legislação, excepciona as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, que se destinam a atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, ou seja, **dispostas sob a égide da Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993**, a qual aplica-se por exemplo as admissões de professor substituto e professor visitante; de professor e pesquisador visitante estrangeiro e as contratações ditas “CTU’s” ou Contratos Temporários da União, cujo este último condiciona-se autorização à observância dos critérios e procedimentos gerais disciplinados na Instrução Normativa 01 de 27 de agosto de 2019. (Destaquei)

5. Vê-se que a SPO/MEC considera que a restrição a admissão ou contratação de pessoal prevista no art. 8º, IV, da LC nº 173, de 2020, não impediria o preenchimento de cargos efetivos vagos em decorrência de alguma das hipóteses de vacância previstas no art. 33 da Lei nº 8.112, de 1990, e nem a efetivação das contratações temporárias elencadas pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

6. Especificamente quanto ao lapso temporal no qual a vacância deve ter ocorrido para que se possa preencher o cargo que restou vago, a SPO/MEC limitou-se a formular a pergunta que consta da parte final do questionamento acima transcrito, não tecendo maiores considerações.

7. Em face da provocação da SPO/MEC, a SOF/ME, na Nota Técnica nº 21870/2020/ME (Doc. SEI nº 8468772), assim se posicionou:

A leitura feita do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, conduz à conclusão de que, até 31.12.2021, encontram-se permitidas, excepcionalmente, apenas as admissões e contratações de pessoal decorrentes das situações abaixo elencadas:

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

Com relação às reposições decorrentes de vacância de cargos efetivos ou vitalícios e às contratações por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata o inciso IX do art. 37 da CF, esta Secretaria firmou entendimento preliminar, pendente de ratificação pela PGFN, no sentido de que **essas admissões podem ser realizadas – considerando satisfeitos os demais requisitos constitucionais e legais aplicados a cada caso – mesmo havendo**

aumento de despesa, posto que a Lei Complementar nº 173, de 2020, não condiciona os respectivos atos à inexistência de aumento de despesa, como no caso das reposições para os cargos de chefia, de direção e de assessoramento.

Especificamente no caso das reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, considera-se que a juridicidade do ato dependerá da comprovação, pelo órgão ou entidade onde ocorrerá o provimento, de que o cargo em questão já fora ocupado em outra oportunidade, tendo o seu anterior ocupante sido alcançado por alguma das hipóteses previstas no art. 33 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou em disposição equivalente no respectivo estatuto de regência. Neste caso, **ante a inexistência de disposição legal para tratar do prazo em que o cargo a ser ocupado manteve-se vago, entende-se que não há um limite temporal para o ato de vacância, bastando que o cargo tenha sido ocupado em algum momento e agora esteja vago.** (Destaquei)

8. Ao final, a SOF/ME submeteu as suas conclusões a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), “para que sejam confirmadas ou reformadas as interpretações adotadas (...) diante dos quesitos apresentados pela SPO/MEC”.

9. É o breve relato.

III

10. Em suma, a consulta formulada pela SPO/MEC à SOF/ME e por essa submetida a exame por esta PGFN diz respeito ao alcance do inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, em especial quanto à delimitação dos conceitos de “vacância” e de “contratações temporárias de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 da Constituição Federal” e ao período no qual as vacâncias devem ter ocorrido para que possam ser repostas.

11. A LC nº 173, de 2020, “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, por meio da previsão de uma série de medidas de cunho fiscal que objetivam auxiliar os diversos entes federativos a canalizar o máximo de recursos possível ao combate da Covid-19.

12. Dentre as medidas previstas na LC nº 173, de 2020, constam algumas que impõem entraves à ampliação da estrutura administrativa e do pessoal no serviço público, a fim de limitar o incremento da despesa pública. Uma delas é justamente a constante do inciso IV do art. 8º, cerne da presente análise, que diz:

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;

13. Segundo esse dispositivo, os entes federativos atingidos pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, decretada nos termos do art. 65 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, prevendo, contudo, algumas ressalvas, dentre as quais as “reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios” e as “contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal”.

14. Inicialmente, é preciso esclarecer o período pelo qual as restrições impostas pelo art. 8º da LC nº 173, de 2020, perdurarão.

15. O art. 65 da LC nº 101, de 2000, referido no *caput* do art. 8º da LC nº 173, de 2020, trata de hipótese de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos seguintes termos^[1]:

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;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

(...).

16. No que toca à pandemia da Covid-19, o reconhecimento da situação de calamidade pública se deu por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, publicado no Diário Oficial da União em 20 de março de 2020^[2], data em que teve início a sua vigência. Nesse sentido, os respectivos arts. 1º e 3º:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

17. Por sua vez, a LC nº 173, de 2020, começou a vigor em 28 de maio de 2020, quando foi publicada, em atenção ao seu art. 11, de forma que as suas previsões só podem operar efeitos a partir desta data.

18. Assim, as restrições do art. 8º da LC nº 173, de 2020, incidirão sobre a União apenas a partir da sua entrada em vigor, isto é, de 28 de maio de 2020, ainda que o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, tenha sido publicado antes disso.

19. Isso dito, pode-se afirmar, de plano, que a **regra** estabelecida pelo inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, é a de proibição de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, durante o

período de 28 de maio de 2020, quando entrou em vigor a LC nº 173, de 2020, a 31 de dezembro de 2021, marco final definido no *caput* do art. 8º dessa mesma LC para a incidência das suas restrições.

20. As ressalvas a essa regra, previstas no próprio inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, são, com o perdão da redundância, exceções, e, como tais, devem ser interpretadas com cautela. Nesse sentido, a delimitação dos conceitos de “vacâncias” ou de “contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal” demanda balizas objetivas, a fim de evitar uma ampliação indevida do âmbito de aplicação da exceção e, por conseguinte, uma redução da área de incidência da regra.

21. Para esse fim, o mais adequado parece ser, de fato, valer-se da interpretação sistemática, assim definida por Tércio Sampaio Ferraz Júnior^[3]:

Por fim, quando se enfrentam as questões de compatibilidade num todo estrutural, falemos em interpretação sistemática (*stricto sensu*). A pressuposição hermenêutica é a da **unidade do sistema jurídico do ordenamento**. Há aqui um paralelo entre a teoria das fontes e a teoria da interpretação. Correspondentemente à organização hierárquica das fontes, **emergem recomendações sobre a subordinação e a conexão das normas do ordenamento num todo** que culmina (e principia) pela primeira norma-origem do sistema, a Constituição. (...). A primeira e mais importante recomendação, nesse caso, é de que, **em tese, qualquer preceito isolado deve ser interpretado em harmonia com os princípios gerais do sistema, para que se preserve a coerência do todo**. Portanto, **nunca devemos isolar o preceito nem em seu contexto** (a lei em tela, o código: penal, civil etc.) e muito menos em sua concatenação imediata (nunca leia só um artigo, leia também os parágrafos e os demais artigos). (Destaquei).

22. Com efeito, e à luz dos ensinamentos supratranscritos, a interpretação das expressões utilizadas pelo legislador não deve se dar de maneira isolada, mas em compatibilidade com as demais normas que compõem o ordenamento, de forma que uma mesma palavra tenha, sempre que possível, o mesmo significado nos diversos atos normativos em que for invocada, o que, sem dúvida, privilegia a coerência do sistema jurídico como um todo.

23. Assim, se já existe um conceito legal para os termos “vacância” e “contratos temporários de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal”, não há razão pela qual não se deva utilizá-lo nas demais situações nas quais o legislador se valha dessas mesmas expressões, em especial quando ambas as normas, aquela que define o conteúdo dos termos em questão e aquela que os utiliza, versam sobre a mesma matéria, *in casu*, gestão de pessoal.

24. Nesse sentido, nada mais razoável do que compreender que as “vacâncias de cargos efetivos e vitalícios” a que se refere o inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, são exatamente aquelas de que trata o art. 33 da Lei nº 8.112, de 1990, *in verbis*:

Art. 33. A vacância do cargo público decorrerá de:

I - exoneração;

II - demissão;

III - promoção;

~~IV - ascensão;~~ (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

~~V - transferência;~~ (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

VI - readaptação;

VII - aposentadoria;

VIII - posse em outro cargo inacumulável;

IX - falecimento.

25. Assim, a proibição de admissão de pessoal, a qualquer título, veiculada no art. 8º, IV, da LC nº 173, de 2020, não se aplica às hipóteses de preenchimento de cargos efetivos ou vitalícios que se encontrem vagos em decorrência de exoneração, demissão, promoção, readaptação, aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável ou falecimento do seu antigo titular, em atenção ao disposto no art. 33 da Lei nº 8.112, de 1990.

26. Por sua vez, quanto às “contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal”, o próprio texto constitucional impôs à lei o dever de estabelecer os casos em que serão possíveis:

Art. 37...

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

27. Por conseguinte, a despeito de possuir previsão constitucional, a identificação das situações nas quais será permitida a contratação temporária de que trata o art. 37, IX, da CF, exigirá a investigação do que diz a lei.

28. Coube à Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, regulamentar o disposto no inciso IX do art. 37 da CF e elencar as situações que poderão ser consideradas como de necessidade temporária de excepcional interesse público para fins de contratação de pessoal por tempo determinado. Dizem os incisos do *caput* do art. 2º desse Diploma, na sua redação mais recente:

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) (Revogado pela Lei nº 10.667, de 2003)

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.
- 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.

29. Logo, para essas situações, restará afastada a vedação de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, veiculada na primeira parte do inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, desde que observadas, evidentemente, as restrições e os procedimentos pertinentes previstos na própria Lei nº 8.745, de 1993, e em demais atos regulamentares, como, por exemplo, o Decreto nº 4.748, de 16 de junho de 2003^[4], e a Instrução Normativa nº 1º, de 27 de agosto de 2019^[5], do Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, citada, inclusive, pela SPO/MEC na Nota Técnica nº 46/2020/GAB/SPO/SPO.

30. Em face do até aqui exposto, já se pode responder à primeira parte da pergunta submetida a esta CGP.

"As admissões e contratações, decorrentes das reposições por vacâncias, adicionadas as contratações de temporários, podem ser continuadas e efetivadas, visando a produção dos efeitos devidos, conforme interpretação efetuada nos parágrafos 4.11 e 4.12 da NOTA TÉCNICA Nº 46/2020/GAB/SPO/SPO (SEI 2088054)?"

31. Sim. A interpretação defendida nos itens 4.11 e 4.12 da NOTA TÉCNICA N° 46/2020/GAB/SPO/SPO é no sentido de que, para fins de interpretação das expressões “vacância” e “contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal”, constantes do inciso IV do art. 8° da LC n° 173, de 2020, deve-se utilizar, respectivamente, o art. 33 da Lei n° 8.112, de 1990, e o art. 2° da Lei n° 8.745, de 1993, o que vai ao encontro do entendimento adotado neste Parecer.

32. A admissão para o preenchimento de cargos efetivos ou vitalícios vagos em decorrência de alguma das hipóteses de vacância elencadas no art. 33 da Lei n° 8.112, de 1990, e a contratação temporária para atender a alguma necessidade excepcional de interesse público de que trata o art. 2° da Lei n° 8.745, de 1993, constituem exceções à regra de vedação à admissão ou à contratação de pessoal, a qualquer título, veiculada no inciso IV do art. 8° da LC n° 173, de 2020, e, podem, portanto, ser efetivadas mesmo no período de 28 de maio de 2020, quando teve início a vigência da LC n° 173, de 2020, a 31 de dezembro de 2021, marco final das restrições impostas pelo art. 8° desse Diploma, nos termos do seu *caput*.

33. Isso dito, cumpre analisar a existência de algum limite temporal até o qual a vacância deve ter ocorrido para que se possa proceder ao preenchimento do cargo efetivo ou vitalício que restou vago.

34. Esta PGFN já teve oportunidade de se manifestar sobre situação semelhante, quando foi provocada a analisar o marco temporal a ser considerado para fins de definição das vacâncias que admitiriam reposição com base no disposto no inciso IV do art. 8° da LC n° 159, de 19 de maio de 2017, que “Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal”, ao qual os entes em situação de desequilíbrio das contas públicas podem aderir. Diz aquele dispositivo:

Art. 8° São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:
(...)

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

35. Salta aos olhos que a redação do supratranscrito inciso IV do art. 8° da LC n° 159, de 2017, é bastante semelhante à do inciso IV do art. 8° da LC n° 173, de 2020, ora sob análise, bem como o são as situações tratadas por ambos os diplomas em questão, uma vez que tanto a LC n° 159, de 2017, como a LC n° 173, de 2020, cuidam de dispor sobre regimes fiscais excepcionais aplicáveis aos entes da federação que se encontram em situação fiscal bastante frágil. O que difere ambos os diplomas é a causa da fragilidade da situação fiscal dos diversos entes. Enquanto a LC n° 159, de 2017, trata de situações de desequilíbrio decorrentes de decisões de gestão tomadas pelas autoridades públicas ao longo do tempo, no âmbito dos três poderes, a LC n° 173, de 2020, busca prevenir o dano ao equilíbrio fiscal ou o agravamento do desequilíbrio fiscal que pode decorrer da pandemia da Covid-19.

36. Pois bem. Naquela ocasião, foi lavrado o Parecer n° 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, cujo seguinte excerto se deve transcrever:

4. Trata-se de consulta sobre o alcance dos incisos IV e V do art. 8° da Lei Complementar n° 159, de 2017. Confirmam-se os citados dispositivos:

Art. 8° São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as

reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

5. A primeira indagação busca identificar o marco temporal para fins de cômputo das vacâncias de que trata os incisos IV e V do supracolacionado art. 8º. O consulente interroga-nos a respeito de três alternativas temporais: a data de homologação do Regime de Recuperação Fiscal – RRF, o cenário base ou mesmo a data da decretação do Estado de Calamidade Pública no âmbito da Administração Financeira.

6. Sobre o tema, convém atentar para a redação do *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que endereça uma série de vedações ao Estado ingressante no Regime de Recuperação Fiscal. A referida norma é bastante explícita ao dizer que as proibições listadas pelo legislador passam a incidir durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Assim, cumpre investigar a partir de que momento o Regime de Recuperação Fiscal é vigente.

7. Sobre este ponto específico, observa-se que o art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, trata das condições ou requisitos para que o Estado se habilite a aderir ao RRF; o art. 4º da referida Lei, por sua vez, desenha o procedimento administrativo a ser cumprido para a aprovação do Plano de Recuperação Fiscal. Porém, é no art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que se fixa o início da indigitada vigência, pois diz-se que o “ato do Presidente da República homologará e dará início à vigência do Regime de Recuperação Fiscal”. Veja-se o mencionado dispositivo, bem como o art. 18 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017:

[...]

8. Portanto, a Lei Complementar nº 159, de 2017, estabelece que o ato de homologação do Presidente da República é o início da vigência do RRF, incidindo, a partir deste momento, as proibições elencadas em seu art. 8º.

9. Assim, as vacâncias de que trata a norma são, também, aquelas ocorridas a partir da vigência do RRF. Em outras palavras, **a partir do momento do ingresso no RRF, consubstanciado no ato de homologação, o Estado estará proibido de admitir ou contratar pessoal ou de realizar concurso público para ingresso na carreira, exceto para repor as vacâncias que ocorrerem durante a vigência do RRF.** (Destaquei)

37. Vê-se que esta PGFN concluiu, no Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, que a vedação imposta à admissão ou à contratação de pessoal, a qualquer título, pelo inciso IV do art. 8º da LC nº 159, de 2017, deve vigorar **durante** a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, e que, por decorrência, a exceção que admite o provimento de cargos efetivos ou vitalícios vagos incide, unicamente, sobre as vacâncias havidas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

38. Dada a similitude entre as situações tratadas neste Parecer e no mencionado Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, não se enxerga razão para, aqui, concluir-se de maneira diferente, em especial porque o entendimento firmado no Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF decorre, em última análise, da regra hermenêutica segundo a qual normas que veiculam exceções devem ser interpretadas restritivamente, como ensina, mais uma vez, Tércio Sampaio Ferraz Júnior^[6]:

Uma interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal. Em geral, o intérprete vale-se de considerações teleológicas e axiológicas para fundar o raciocínio. Supõe, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere uma amplitude que prejudica os interesses, ao invés de protegê-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente.

O mesmo se diga para as normas excepcionais: uma exceção deve sofrer interpretação restritiva. No primeiro caso, o telos protegido é postulado como de tal importância para a ordem jurídica em sua totalidade que, se limitado por lei, esta deve conter, em seu espírito (*mens legis*), antes o objetivo de assegurar o bem-estar geral sem nunca ferir o direito fundamental que a constituição agasalha. No segundo, **argumenta-se que uma exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais. Ir além é contrariar sua natureza.** (Destaquei)

39. Com efeito, já foi dito, no parágrafo 19 deste Parecer, que as ressalvas à regra de proibição de admissão e contratação de pessoal, a qualquer título, fixada no inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, **são exceções.** Por serem exceções, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de, em se ampliando o seu alcance, incorrer-se no risco de frustrar a própria finalidade da LC nº 173, de 2020, que, como restou esclarecido no Parecer Conjunto nº 36/2020/ME, visa preservar as contas públicas e propiciar a alocação do máximo de recursos possível no combate à Covid-19:

39. Quanto à interpretação teleológica, verifica-se que a Lei Complementar nº 173, de 2020, possui uma preocupação essencialmente fiscalista, no sentido de preservar as contas públicas para direcionar o orçamento dos entes federados para despesas com o enfrentamento da pandemia do COVID-19. É por isso que a Lei Complementar trata de temas relacionados à suspensão e renegociação de débitos dos entes federados, repasse de recursos a esses entes no combate à pandemia e restrições à ampliação da estrutura administrativa e do pessoal no serviço público, entre outras matérias.

40. O relatório do Senado Federal na análise do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020 (após análise das emendas parlamentares), assim afirmou:

(...) Nos termos do § 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, durante o estado de calamidade, cabe a deliberação pelo Plenário de matérias urgentes, que não podem esperar a normalização desta situação atípica que estamos vivenciando. Este é, exatamente, o caso. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a cada dia, vêm constatando a dificuldade de carrear cada vez mais recursos para o combate à doença, ao mesmo tempo em que veem sua arrecadação despencar, justamente em razão das medidas de quarentena e isolamento social que são obrigados a adotar. Já dissemos em nosso primeiro relatório e repetimos agora: não podemos deixar os entes subnacionais entregues à própria sorte, sob pena de completa ruína da nossa Federação.

As Emendas da Câmara alcançaram vários pontos do projeto, tanto na parte da distribuição dos recursos, quanto nas contrapartidas que impusemos aos entes beneficiados, não por mesquinhez ou maldade, mas para seu próprio bem e preservação de sua capacidade fiscal. Iremos analisar cada uma dessas alterações de maneira individualizada, para explicitar, claramente, os pontos de discordância

e de concordância. (...)

41. Mais adiante, o mesmo relatório indica que:

*(...) Passemos, então, às propostas de mudança no art. 8º do Projeto, que trata das chamadas contrapartidas, ou seja, medidas de restrição de gastos **para viabilizar a recuperação financeira dos entes federativos após a pandemia.***

A primeira mudança me parece ir no sentido do aprimoramento do texto, excetuando, da vedação de contratação de pessoal, a reposição de cargos em comissão de assessoramento. Já está admitida a reposição de cargos em comissão de direção e chefia. Não faz sentido excluir os de assessoramento já que se trata de mera reposição de um cargo de livre nomeação do gestor. (...)

42. Percebe-se, dessa maneira, que a teleologia da Lei Complementar nº 173, de 2020, foi assegurar o controle das contas públicas em um contexto que conjuga o aumento de gastos com o combate à pandemia e a queda de arrecadação provocada pelas externalidades econômicas decorrentes desse combate. Nesse sentido, conclui-se que o texto buscou garantir o máximo equilíbrio fiscal possível para a Federação, otimizando a recuperação financeira dos entes após a pandemia.

40. Por ser assim, não parece razoável que se admita, dentro do contexto restritivo imposto pela LC nº 173, de 2020, que cargos efetivos ou vitalícios de há muito vagos possam ser providos justo agora, em plena calamidade pública decorrente da Covid-19, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

41. Logo, seguindo a linha de interpretação restritiva definida no Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, os cargos efetivos e vitalícios que podem ser providos durante o período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da entrada em vigor da LC nº 173, de 2020, e 31 de dezembro de 2021, termo final da vigência do regime restritivo de que trata o art. 8º também da LC nº 173, de 2020, conforme previsto em seu *caput*, são aqueles cuja vacância tenha se dado nesse mesmo período.

42. Após todo o dito, pode-se responder à segunda parte da pergunta submetida a esta CGP.

"Por não existir marco temporal para as vacâncias, podemos entender que tratam-se de atos ocorridos em exercícios anteriores e que ainda não constaram, até a presente data, em efetiva reposição?"

43. Não. Os cargos efetivos ou vitalícios que podem ser providos durante o período compreendido entre 28 de maio de 2020, quando entrou em vigor a LC nº 173, de 2020, e 31 de dezembro de 2021, termo final da vigência do regime restritivo de que trata essa mesma LC nº 173, de 2020, definido no *caput* do seu art. 8º, são aqueles cuja vacância tenha se dado também neste período.

44. Discorda-se, portanto, da Nota Técnica nº 21870/2020/ME, elaborada pela SOF/ME, apenas na parte em que essa diz que “não há um limite temporal para o ato de vacância, bastando que o cargo tenha sido ocupado em algum momento e agora esteja vago”.

45. À luz de todo o exposto, conclui-se que:

i) a regra estabelecida pelo inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, é a de proibição de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, durante o período de 28 de maio de 2020, quando entrou em vigor a LC nº 173, de 2020, a 31 de dezembro de 2021, marco final definido no *caput* do art. 8º dessa mesma LC para a incidência das suas restrições.

ii) as ressalvas a essa regra, previstas no próprio inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, devem ser interpretadas com cautela;

iii) as referências a “vacâncias” e a “contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal”, constantes do inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, serão melhor interpretadas pelo método sistemático, segundo o qual a interpretação das expressões utilizadas pelo legislador não deve se dar de maneira isolada, mas em compatibilidade com todo o ordenamento, a fim de privilegiar a coerência do sistema jurídico como um todo;

iv) assim, se já existe um conceito legal para os termos “vacância” e “contratos temporários de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal”, não há razão pela qual não se deva utilizá-lo nas demais situações nas quais o legislador se valha dessas mesmas expressões;

v) nesse sentido, mostra-se razoável compreender que as “vacâncias de cargos efetivos e vitalícios” a que se refere o inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, são exatamente aquelas de que trata o art. 33 da Lei nº 8.112, de 1990, bem como que as “contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal” são aquelas previstas no art. 2º da Lei nº 8.745, de 1993;

vi) em ocasião anterior, esta PGFN já teve a oportunidade de se manifestar a respeito de consulta muito semelhante à presente, quando foi provocada a analisar o marco temporal a ser considerado para fins de definição das vacâncias que admitiriam reposição com base no disposto no inciso IV do art. 8º da LC nº 159, de 2017, que “Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal”;

vii) naquela oportunidade foi exarado o Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, no qual se concluiu que a vedação imposta à admissão ou à contratação de pessoal, a qualquer título, pelo inciso IV do art. 8º da LC nº 159, de 2017, deve vigorar durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, e que, por decorrência, a exceção que admite o provimento de cargos efetivos ou vitalícios vagos em razão de vacância incide, unicamente, sobre as vacâncias havidas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal;

viii) dada a similitude entre as situações tratadas neste Parecer e no mencionado Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, não se enxerga razão para, aqui, concluir-se de maneira diferente, em especial porque o entendimento firmado no Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF decorre, em última análise, da regra hermenêutica segundo a qual normas que veiculam exceções devem ser interpretadas restritivamente;

ix) tendo isso em vista, as ressalvas à regra de proibição de admissão e contratação de pessoal, a qualquer título, fixada no inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, são exceções, e, por serem exceções, devem ser interpretadas restritivamente; e

x) seguindo a linha de interpretação restritiva, que, inclusive, já restou definida no Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, os cargos efetivos e vitalícios que podem ser providos durante o período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da entrada em vigor da LC nº 173, de 2020, e 31 de dezembro de 2021, termo final da vigência do regime restritivo de que trata o art. 8º também da LC nº 173, de 2020, conforme previsto em seu *caput*, são aqueles cuja vacância tenha se dado nesse mesmo período.

É o parecer. À consideração superior, com sugestão de devolução do presente Processo à SOF/ME.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 14 de julho de 2020.

RAFAELA MARIANA C. H. BARBOSA

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de julho de 2020.

MARIANA MASSUMI KUMON ZANDONADE

Coordenadora Jurídica de Pessoal e Normas

Aprovo. Consoante proposto, encaminhe-se o presente processo à SOF/ME.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de julho de 2020.

Documento assinado eletronicamente

LUCIANA VIEIRA S. MOREIRA PINTO

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio Substituta

[1] Deixa-se de abordar as previsões do § 1º e seguintes do art. 65 da LC nº 101, de 2001, por tratarem de hipótese em que o Congresso Nacional decreta estado de calamidade em todo o território nacional ou em parte dele, o que ainda não ocorreu quanto à pandemia da Covid-19.

[2] DOU 20.03.2020, Pg. 01, COL 01, Edição Extra C.

[3] In Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão e Dominação. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 306/307 da versão eletrônica.

[4] Regulamenta o processo seletivo simplificado a que se refere o § 3º do art. 3º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

[5] Dispõe sobre critérios e procedimentos gerais para autorização de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

[6] In Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão e Dominação. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 319/320 da versão eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Vieira Santos Moreira Pinto, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) Substituto(a)**, em 08/07/2020, às 19:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafaela Mariana Cavalcanti Horta Barbosa, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 08/07/2020, às 20:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8994849** e o código CRC **8F980C1D**.