



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 N° 13053/2020/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.

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 título, 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 de que trata o *caput* também do art. 8º da LC nº 173, de 2020.

Por essa razão, entende-se que o mais adequado é adotar uma interpretação estritamente literal do dispositivo em questão, de modo a considerar que toda e qualquer vacância de cargo efetivo ou vitalício, independente de quando tenha ocorrido, poderá ser preenchida durante a vigência do regime restritivo de que trata o *caput* do art. 8º da LC nº 173, de 2020.

Processo SEI nº 10080.100791/2020-30

I

1. Proveniente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), vem ao exame desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o Processo nº 10951.102519/2020-98 (anexado ao Processo nº 10080.100791/2020-30), que veicula pedido de revisão do entendimento firmado no Parecer SEI nº 10970/2020/ME, segundo o qual o art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, admite que somente as vacâncias de cargos públicos ocorridas entre a sua edição e o final de 2021 possam ser providas.

II

2. No Ofício nº 888/2020/GAB-GM/MAPA, de 31 de julho de 2020 (Doc. SEI nº 9623952), o Chefe de Gabinete substituto do MAPA informa ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional a respeito da intenção daquela Pasta de proceder ao provimento de 140 (cento e quarenta) cargos de Auditor Fiscal Federal

Agropecuário, bem como de que tiveram ciência do entendimento firmado no Parecer SEI nº 10970/2020/ME, assim ementado:

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.**

3. Especificamente quanto aos dois últimos itens da ementa transcrita, que resumem o que aquela manifestação considerou ser a interpretação adequada do art. 8º, IV, da LC nº 159, de 2017, o MAPA, no referido Ofício, aduz que:

Tendo em vista, contudo, a estrita redação do mencionado dispositivo legal, **não se vislumbra, ali, em nosso entendimento, qualquer limitação temporal expressa, no que se refere ao momento em que sejam ocorridas as vacâncias de cargos efetivos que possam voltar a ser preenchidas.**

Considerando tal fato, e com vistas a minorar o risco de dificuldades que levem à demora no provimento dos cargos mencionados neste ofício, incumbiu-me a Senhora Ministra de solicitar gestão dessa Procuradoria-Geral no sentido de reavaliação da matéria, com vistas à eventual revisão das conclusões exaradas no mencionado parecer, a fim de sanar insuficiência de pessoal enfrentada por este Ministério.

4. Os demais documentos juntados aos autos pelo MAPA dizem respeito, apenas, aos cargos de Auditor Fiscal Federal Agropecuário que se pretende prover, de modo que as únicas alegações apresentadas por essa Pasta para provocar a mudança de entendimento do Parecer SEI nº 10970/2020/ME são as constantes do referido Ofício.
5. O presente Processo foi, então, anexado ao Processo nº 10080.100791/2020-30, no qual o Parecer SEI nº 10970/2020/ME foi exarado, em atendimento ao Despacho nº 41/2020/CGP/GABIN/PGACPNP/PGFN-ME (Doc. SEI nº 9664275).
6. Era o que havia a relatar.

III

7. O dispositivo da LC nº 173, de 2020, ao qual o MAPA se refere em seu Ofício nº 888/2020/GAB-GM/MAPA e sobre o qual versou o Parecer SEI nº 10970/2020/ME, dispõe:

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;

8. Ao tratar especificamente sobre o alcance da destacada expressão “vacâncias de cargos efetivos e vitalícios”, o Parecer SEI nº 10970/2020/ME assentou:

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. 8º da LC nº 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. 8º 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. 8º da LC nº 159, de 2017, é bastante semelhante à do inciso IV do art. 8º da LC nº 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 nº 159, de 2017, como a LC nº 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 nº 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 nº 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 nº 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. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. Confirmam-se os citados dispositivos:

Art. 8º 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 (...)

9. Em oposição à argumentação tecida no Parecer SEI nº 10970/2020/ME, o MAPA, no Ofício nº 888/2020/GAB-GM/MAPA, aponta que “tendo em vista, contudo, a estrita redação do mencionado dispositivo legal, não se vislumbra, ali, em nosso entendimento, qualquer limitação temporal expressa, no que se refere ao momento em que sejam ocorridas as vacâncias de cargos efetivos que possam voltar a ser preenchidas”.

10. Com efeito, reexaminando de forma detida a questão, entende-se que assiste razão à proposta de revisitação do entendimento. Por relevante, transcreve-se, mais uma vez, o inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020:

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;

11. A fim de facilitar a análise, pode-se dividir o inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, em duas partes. A primeira fixa a regra segundo a qual está proibido admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, durante o regime restritivo estabelecido no *caput* daquele mesmo artigo. A segunda elenca as exceções a essa regra, dentre as quais estão “as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”.

12. De fato, 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 título, 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 de que trata o *caput* do também do art. 8º da LC nº 173, de 2020.

13. Por essa razão, entende-se que o mais adequado é adotar uma interpretação estritamente **literal** do dispositivo em questão, de modo a considerar que **toda e qualquer vacância de cargo efetivo ou vitalício, independente de quando tenha ocorrido**, poderá ser preenchida durante a vigência do regime restritivo de que trata o *caput* do art. 8º da LC nº 173, de 2020, que, conforme assentado no Parecer SEI nº 10970/2020/ME, engloba 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 em comento.

14. Esse norte é, inclusive, mais condizente com a lógica de seguir tradicional cânone interpretativo de se fazer uma exegese *restrita* para preceitos normativos que intentam promover *limitação* de atuação legiferante e administrativa, a exemplo do art. 8º da Lei Complementar em testilha.

15. Registre-se, por oportuno, que o fundamento constitucional de validade da Lei Complementar é o de ser uma norma geral no âmbito do Direito Financeiro e Finanças Públicas, nos termos do art. 163, I, da Constituição Federal e, por isso, tal preceito acaba também sendo interpretado pelos mais diversos entes federativos.

16. E verifica-se, em exame de entendimentos de Procuradorias do Estado, que os entes subnacionais, em geral, estão seguindo o entendimento exposto no presente parecer.

17. 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 título, 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”. (...)

18. Por outro lado, 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.

19. Assim, esta PGFN, em revisitação do tema, e acompanhando a exegese empreendida por entes subnacionais, conclui pela revogação parcial do Parecer SEI nº 10970/2020/ME, apenas na parte em que considerou que somente as vacâncias ocorridas no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, no qual deve vigorar o regime restritivo de que trata o *caput* do art. 8º da LC nº 173, de 2020, poderão ser preenchidas nesse mesmo intervalo de tempo, devendo, quanto a esse ponto, prevalecer o entendimento adotado no presente Parecer.

IV

20. À luz do exposto, conclui-se pela revogação parcial do Parecer SEI nº 10970/2020/ME, de sorte que a PGFN doravante segue o entendimento segundo o inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, autoriza admitir ou contratar pessoal como reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, **independente de quando tenha ocorrido a respectiva vacância.**

21. É o parecer. À consideração superior, com sugestão de encaminhamento do presente Processo ao Gabinete do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), bem como para a Secretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (SGP), Secretária de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e Secretária de Orçamento Federal (SOF), todas unidades deste Ministério da Economia.

22. Por fim, junte-se cópia deste parecer ao Processo nº 10951.102519/2020-98.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, na data da assinatura.

Documento assinado eletronicamente

FABIANO DE FIGUEIREDO ARAÚJO

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio

De acordo. Encaminhe-se conforme sugerido.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, na data da assinatura.

Documento assinado eletronicamente

RICARDO SORIANO DE ALENCAR

Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Referência: Processo nº 10080.100791/2020-30

SEI nº 9800026