ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000090/2023-13
PROA 23/1300-0001512-5

PARECER N° 19.917/23

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NOMEAÇÕES DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO. VAGAS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE POSSE EM NOMEAÇÕES PRECEDENTES. CONCRETIZAÇÃO DE PROVIMENTOS. SUPERVENIÊNCIA DE RELATÓRIO DE GESTÃO INDICANDO A SUPERAÇÃO DO DENOMINADO LIMITE PRUDENCIAL. VEDAÇÕES DO ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. PARECERES Nº 13.786/03 E Nº 16.519/15.

1. A Lei Complementar Federal nº 101/2000, em seu artigo 22, parágrafo único, inciso IV, veda 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, quando atingido o denominado “limite prudencial”, isto é, quando a despesa total com pessoal exceder a 95% dos limites fixados nos artigos 19 e 20 do mesmo diploma legislativo.

2. Conforme a jurisprudência administrativa firmada nos Pareceres nº 13.786/2003 e 16.519/2015, é possível a nomeação dos candidatos aprovados em concurso público referente a edital de abertura de certame publicado antes da data da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, seja para preenchimento das vagas originalmente previstas no edital, seja para as surgidas em decorrência de exoneração e demissão, em qualquer área, em razão do dever da Administração de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital, conjugado com o fato de não haver aumento de despesa por se tratar de mera reposição.

3. Na hipótese, as nomeações pretendidas não se consubstanciam propriamente em reposição de cargos vagos durante a vigência do limite prudencial, mas em simples desdobramento dos provimentos levados a cabo em momento anterior à incidência da proscrição do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF, como decorrência da não perfectibilização dos vínculos jurídicos estatutários decorrentes daqueles primeiros atos (ausência

de posse).

4. Do ponto de vista do ente público, não haverá o desfazimento de relações jurídicas pretéritas e a formação de novos vínculos estatutários, mas meras substituições dos potenciais titulares dos cargos, em atenção à ordem de classificação no concurso público, por terem alguns dos classificados anteriormente na ordem de nomeação declinado à formação do vínculo jurídico com o Estado. Esse desdobramento - substituição do potencial titular do cargo público - se deu no tempo possível, pois a lei confere ao nomeado prazo para a aceitação do cargo mediante posse, sendo meramente circunstancial o fato de que tenha de ocorrer após a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal.

5. Ausente, da mesma forma, violação ao artigo 8º, IV, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, tendo em vista a inclusão das nomeações nas ressalvas do Plano de Recuperação do Estado do Rio Grande do Sul vigente, bem como o entendimento firmado no Parecer nº 19.196/2022.

AUTOR: THIAGO JOSUÉ BEN

Aprovado em 04 de abril de 2023.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000090202313 e da chave de acesso e8950dad

---

Documento assinado eletronicamente por GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6233 e chave de acesso e8950dad no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 04-04-2023 09:21. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NOMEAÇÕES DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO. VAGAS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE POSSE EM NOMEAÇÕES PRECEDENTES. CONCRETIZAÇÃO DE PROVIMENTOS. SUPERVENIÊNCIA DE RELATÓRIO DE GESTÃO INDICANDO A SUPERAÇÃO DO DENOMINADO LIMITE PRUDENCIAL. VEDAÇÕES DO ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. PARECERES Nº 13.786/03 E Nº 16.519/15.

1. A Lei Complementar Federal nº 101/2000, em seu artigo 22, parágrafo único, inciso IV, veda 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, quando atingido o denominado “limite prudencial”, isto é, quando a despesa total com pessoal exceder a 95% dos limites fixados nos artigos 19 e 20 do mesmo diploma legislativo.

2. Conforme a jurisprudência administrativa firmada nos Pareceres nº 13.786/2003 e 16.519/2015, é possível a nomeação dos candidatos aprovados em concurso público referente a edital de abertura de certame publicado antes da data da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, seja para preenchimento das vagas originalmente previstas no edital, seja para as surgidas em decorrência de exoneração e demissão, em qualquer área, em razão do dever da Administração de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital, conjugado com o fato de não haver aumento de despesa por se tratar de mera reposição.

3. Na hipótese, as nomeações pretendidas não se consubstanciam propriamente em reposição de cargos vagos durante a vigência do limite prudencial, mas em simples desdobramento dos provimentos levados a cabo em momento anterior à incidência da proscrição do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF, como decorrência da não perfectibilização dos vínculos jurídicos estatutários decorrentes daqueles primeiros atos (ausência de posse).

4. Do ponto de vista do ente público, não haverá o desfazimento de relações jurídicas pretéritas e a formação de novos vínculos estatutários, mas meras substituições dos potenciais titulares dos cargos, em atenção à ordem de classificação no concurso público, por terem alguns dos classificados anteriormente na ordem de nomeação declinado à formação do vínculo jurídico com o Estado. Esse desdobramento - substituição do potencial titular

do cargo público - se deu no tempo possível, pois a lei confere ao nomeado prazo para a aceitação do cargo mediante posse, sendo meramente circunstancial o fato de que tenha de ocorrer após a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal.

5. Ausente, da mesma forma, violação ao artigo 8º, IV, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, tendo em vista a inclusão das nomeações nas ressalvas do Plano de Recuperação do Estado do Rio Grande do Sul vigente, bem como o entendimento firmado no Parecer nº 19.196/2022.

Trata-se de processo administrativo eletrônico inaugurado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, que veicula consulta acerca da viabilidade jurídica da realização de nomeações de candidatos aprovados em concurso público (Concurso Público SPGG nº 02/2021, para cargos públicos integrantes do Quadro de Analistas de Projetos e Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, em conformidade com a ordem de classificação homologada pelo Edital n° 23/2022, publicado no Diário Oficial do Estado nº 125, de 1º de julho de 2022), nas vagas de candidatos nomeados anteriormente, mas que não tomaram posse no cargo público por requerimento de final de fila, pelo não atendimento dos requisitos legais, pela desistência expressa ou pelo não comparecimento no prazo legal. A dúvida jurídica decorre do fato de aquelas nomeações serem anteriores ao Relatório de Gestão Fiscal publicado no DOE de 31 de janeiro do ano corrente, ao passo que as nomeações em substituição ocorreriam posteriormente, reclamando a análise da incidência das vedações do artigo 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Instruem o feito os seguintes documentos: manifestação da Subchefia Jurídica da Casa Civil que examinou a exequibilidade da publicação dos atos de nomeação de candidatos aprovados no Concurso Público SPGG nº 02/2021 destacando a "*inexistência de óbice às nomeações pretendidas, sob o prisma das vedações trazidas ao Estado pelo Regime de Recuperação Fiscal, disciplinado pela Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017*" (fls. 02-04); manifestação favorável do Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal - GAE quanto à nomeação de 419 (quatrocentos e dezenove) servidores da Carreira de Analistas de Projetos e Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul - APPPE (fls. 05-06); declaração de ordenador de despesas com o comprometimento financeiro dos atos (fls. 07-10).

A DIPLAN, por meio da INF.DIPLAN/DEGEP/SUGEP Nº 092/2023, pronunciou-se pela não incidência das vedações, tendo em vista que "*a dotação orçamentária necessária foi aprovada e incluída no orçamento estadual antes do início da vigência do RRF ou da incidência do artigo 22 da LC nº 101/2001*" [sic] (fls. 11-16), enquanto na INFORMAÇÃO ASJUR/SPGG Nº. 139/2023, além da recomendação de remessa à Procuradoria-Geral do Estado, ressaltou-se a importância da análise do tema pela perspectiva da atual incidência das vedações do artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, em face da superação do limite prudencial pelo Estado, conforme aponta o Relatório de Gestão Fiscal do ano de 2022, publicado na página 76 do Diário Oficial do Estado de 30/01/2023 (fls. 17-22).

Acolhida a sugestão da Assessoria Jurídica da SPGG pela Secretária de Planejamento, Governança e Gestão (fls. 23-25), vieram os autos à Procuradoria-Geral do Estado para análise e

elaboração de Parecer.

É o relatório.

1 . O questionamento veiculado na presente consulta diz respeito à possibilidade de realização de nomeações de candidatos aprovados no Concurso Público SPGG nº 02/2021 para o provimento dos cargos integrantes da Carreira de Analistas de Projetos e Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, em conformidade com a ordem de classificação homologada pelo Edital nº 23/2022, publicado no Diário Oficial do Estado nº 125, de 1º de julho de 2022. Essas nomeações se dariam em substituição de nomeações anteriores, em relação às quais não se seguiu a efetivação de posse, sendo que, entre os aludidos atos de provimento de cargo, ocorreu a divulgação de Relatório de Gestão Fiscal indicando a superação do limite prudencial previsto nos artigos 19, 20 e 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Para a devida contextualização da situação fática subjacente à consulta, é pertinente colacionar os dados constantes da INF. DIPLAN/DEGEP/SUGEP Nº 092/2023 (fls. 11-14), *in verbis*:

> Nos dias 30 de dezembro e 29 de janeiro, próximos passados, foi levado a efeito o terceiro lote de nomeações composto por 55 vagas e o quarto lote de nomeações composto por 419 vagas dispersas em diversos cargos, integrantes do Quadro dos Analistas de Projetos e Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 8.186, de 17 de outubro de 1986, reorganizado pela Lei nº 14.224, de 10 de abril de 2013, reestruturado e renomeado pela Lei nº 15.153, de 17 de abril de 2018, em virtude de aprovação em concurso público, decorrentes da homologação pelo Edital no 23/2022 SPGG, publicado no Diário Oficial do Estado em 1º de julho de 2022.
>
> Oportuno destacar que o terceiro lote de nomeações foi inteiramente composto por nomeações em substituição as autorizadas no primeiro lote de nomeações que ainda não havia resultado em posse de candidatos (conforme ofício do ordenador de despesas em anexo); o quarto lote de nomeações composto por 419 candidatos chamados conforme autorização do GAE em anexo.
>
> Como naturalmente ocorre, nem todas as nomeações resultam na tomada de posse pelos candidatos que podem exercer o direito de opção por última chamada previsto no item 13.7 do Edital de abertura (Fim de fila), não atendimento aos requisitos legais para posse conforme no item 13.4 do Edital de abertura, desistência expressa da vaga ou não comparecimento no prazo legal.
>
> **Com relação ao terceiro lote de nomeações,** dos 55 candidatos nomeados apenas 31 entraram em exercício; de tal maneira que se estima a necessidade de encaminhar a nomeação **em substituição de 24 vagas** .
>
> **Com relação ao quarto lote de nomeações**, dos 419 candidatos nomeados temos a conformação de que apenas 39 entraram em exercício, há informação fornecida pelo DMEST de que outros 245 candidatos tiveram laudo apto e estão em trâmite para posse;

> nesse cenário **estimamos que seja necessário encaminhar a nomeação em substituição de 135 vagas**.
>
> Oportuno destacar que o prazo para posse referente ao quarto lote de nomeações expirou ontem, dia 28/02/2023, e que **neste momento as setoriais de Recursos Humanos dos Órgãos estão instruindo os expedientes administrativos para a publicação dos Torna Sem Efeito das nomeações** que não resultaram em posse.
>
> As nomeações do terceiro lote tiveram sua repercussão financeira aprovada pelo GAE conforme documentos em anexo.
>
> As nomeações do quarto lote tiveram sua repercussão financeira orçada em R$ R$ 40.591.044,00 (quarenta milhões, quinhentos e noventa e um mil, e quarenta e quatro Reais) sendo aprovada pelo GAE em 25/01/2023 e provisionada pelo DOF SPGG conforme declaração do ordenador de despesas, estando os documentos em anexo.

Relevante pontuar, ainda, que se trata de vagas que extrapolam o número ofertado no Edital de Abertura do concurso público (disponível em https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202203/10170215-gestao-e-politicas-publicas.pdf), de modo a não ser pertinente a discussão a respeito do direito adquirido à nomeação na situação em testilha.

Após a realização das nomeações autorizadas, algumas das quais não seguidas da posse no cargo, houve a publicação do Relatório de Gestão Fiscal (artigos 54 e 55 da Lei Complementar Federal nº 101/2000) no Diário Oficial do Estado de 30 de janeiro do ano corrente, indicando que o Poder Executivo Estadual excedeu a 95% dos limites máximo de gastos previstos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, adentrando assim no denominado “limite prudencial”. Tendo em vista que as nomeações em substituição seriam realizadas nesse contexto, mostra-se pertinente a análise da incidência, no caso concreto, das vedações do artigo 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. O limite total da despesa com pessoal para o Poder Executivo e as consequências advindas da sua superação estão expressos na Lei Complementar Federal nº 101/2000, *in litteris:*

> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o **somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
>
> § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
>
> § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em

> referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
> I - União: 50% (cinqüenta por cento);
> II - Estados: 60% (sessenta por cento);
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
> [...]
>
> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
> [...]
> II - na esfera estadual:
> c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; (Vide ADI 6533)
> [...]
>
> 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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve, para as suas finalidades, condutas a serem tomadas pelo administrador público, conforme pertinentemente destacado no Parecer nº 13.786/2003:

> Como se vê, a norma impõe uma conduta responsável ao administrador não se tratando, pois, de simples determinações limitadoras da ação estatal, mas de verdadeira programação orçamentária que objetiva alcançar o equilíbrio entre os gastos efetivados pelo ente público (diretamente vinculados à arrecadação) e a realização da finalidade pública através de ações voltadas ao bem estar social de acordo com os princípios traçados na Constituição Federal, o que depende, diretamente, da preservação da máquina administrativa.

> Assim, é primordial que se mantenha a efetividade do Estado com a implementação de medidas que, a par de afastar o comprometimento impróprio do dinheiro público, mantenham em pleno funcionamento as funções indispensáveis e tipicamente estatais, acometidas às carreiras jurídicas (advocacia pública, defensoria pública e ministério público) e às áreas de segurança e arrecadação, além dos Poderes Legislativo e Judiciário, falando-se apenas nas funções permanentes, excluídas, por óbvio, as políticas com caráter transitório.
>
> Igualmente devem ser cumpridas as ações constitucionalmente atribuídas ao Estado, mas é importante referir que o investimento nessas áreas - v. g. educação e saúde - não envolve, obrigatoriamente, a prestação por servidores públicos, importando, para o que quis o constituinte, o resultado social das políticas públicas, o que não se confunde com o caráter público da mão-de-obra em si.

Considerando que toda norma deve ser interpretada em harmonia com o contexto normativo no qual se insere, uma necessária premissa interpretativa das vedações trazidas pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 é a de que a responsabilidade fiscal, para os fins por ela tratados, pressupõe "*a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas*", conforme expresso no § 1º de seu artigo 1º.

Por certo, como assinalado no já destacado Parecer nº 13.786/03, o objetivo da norma não é inviabilizar o Estado ou impedir a realização das metas que constitucionalmente lhe foram atribuídas, mas obrigar a programação orçamentária com vistas a alcançar o equilíbrio entre os gastos e a efetivação da finalidade pública.

Também deve ser destacado posicionamento desta Procuradoria-Geral do Estado no Parecer nº 16.519, aprovado em 17/07/2015, em outra oportunidade na qual o Poder Executivo ultrapassara o denominado limite prudencial para despesa com pessoal. Do aludido precedente colhe-se o seguinte excerto:

> Em outro momento em que o Poder Executivo havia também atingido o limite prudencial referido no parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar n° 101/2000, esta Equipe de Consultoria já havia sido instada a se manifestar a respeito da possibilidade de nomeação de servidores.
>
> No Parecer n° 13.786/03, a Procuradora do Estado Karla Luiz Schirmer assim se manifestou:
>
> **"Quanto à nomeação de servidores em substituição a outros que se tenham exonerado, não se trata de evento futuro que gere aumento de despesa, como a morte e a aposentadoria (não se olvide que pensões e proventos são considerados despesa com pessoal).**
> **Na realidade, a mera substituição não constitui aumento de despesa vedado pela LRF, uma vez que a remuneração dos servidores é despesa obrigatória de caráter**

continuado prevista na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento, não se podendo presumir que a lei complementar visasse a diminuir o comprometimento dos gastos com pessoal através de esdrúxulo ingresso de receita proveniente da exoneração a pedido de servidores.

Tampouco seria necessário excepcionar (no art. 22) a substituição de servidores de qualquer área tendo em vista que, como se viu, ali ocorre aumento de despesa que pela lei assim não é considerado, enquanto aqui efetivamente não ocorre criação de nova despesa ou majoração da já existente, consistindo em mera reposição de servidor, enquanto o gasto se mantém como previsto no orçamento e na LDO.

Esse o motivo de excepcionar, somente nas áreas de saúde, educação e segurança, a reposição por morte ou aposentadoria, situações em que não está autorizada a nomeação em qualquer outra área.

Até porque a exoneração a pedido do servidor caracteriza fato estranho à vontade do administrador que, certamente, pudesse optar, manteria aquele já treinado nas atividades próprias do cargo.

(...)

Em conclusão: o objetivo da norma não é inviabilizar o Estado ou impedir a realização das metas que constitucionalmente lhe foram atribuídas, mas obrigar à programação orçamentária com vistas a alcançar o equilíbrio entre os gastos e a efetivação da finalidade pública.

Assim, a LRF não veda a nomeação de servidores em substituição a outros que voluntariamente se tenham exonerado, uma vez que a remuneração dos servidores — despesa obrigatória de caráter continuado — já vem programada na LDO e no orçamento."

[...]

Destarte, considerando-se que o limite para despesa com pessoal se refere ao Poder Executivo como um todo, entendo que eventual restrição ao direito subjetivo à nomeação de candidatos aprovados em concurso público somente poderia ser motivada mediante ações coordenadas e coerentes da Administração Direta e Indireta.

Com efeito, toda a disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal é voltada para o controle da despesa pública, pautada nas ações de planejamento e programação financeiras que evitem o desequilíbrio das contas dos órgãos e Poderes públicos e possibilitem a existência de margens no orçamento, a fim de que estes se utilizem de alternativas legais nos momentos críticos.

Assim, o objetivo da legislação em comento é o de proporcionar a responsabilidade na gestão fiscal, de modo que as exceções, como a ora analisada, devem ser avaliadas com cautela, a fim de que não se subverta o propósito da norma.

Todavia, impõe-se harmonizar a jurisprudência do STF com a restrição imposta no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF, de maneira que a nomeação, em qualquer área, de candidatos aprovados em concurso público deve ocorrer para o preenchimento do número de vagas previsto em edital publicado antes de 29.05.2015, data da divulgação no

DOE do Relatório de Gestão Fiscal, bem como para as hipóteses de vacância decorrentes de exoneração e demissão.

Destarte, ratificando-se os pareceres 13.786/2003 e 14.034/2004 antes citados, além das hipóteses ressalvadas no art. 22, inc. IV, da LC n° 101/2000, entende-se possível a nomeação para a reposição, em qualquer área, somente de servidores exonerados e demitidos, em razão de que a mera substituição desses servidores não constitui aumento de despesa vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, como ressaltado no parecer 14.034/04, "*essas nomeações e admissões são autorizadas em caráter excepcional, sempre vislumbrando a viabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à população sem que haja solução de continuidade na sua prestação, e a imprescindível necessidade, por imposição constitucional, de ser dada continuidade às atividades administrativas que objetivam o interesse público*"

[...]

Respondendo, então, às questões, tem-se que, além da ressalva já constante do inciso IV do art. 22 da LRF, ou seja, a par da reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança:

a. É possível, **no momento em que a Administração entender adequado durante o prazo de validade do certame, a nomeação e admissão de candidatos <u>aprovados em concurso público referente a edital de abertura de certame publicado antes de 29.05.2015, data da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, para preenchimento das vagas originalmente previstas no edital e das surgidas em decorrência de exoneração e demissão, em qualquer área, em razão do dever da Administração de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital, conjugado com o fato de não haver aumento de despesa por se tratar de mera reposição;</u>**

b. Não é possível a nomeação e admissão de candidatos aprovados para cadastro reserva ou fora das vagas previstas no edital do concurso público quanto a cargos e empregos criados por lei após a abertura do certame e que nunca chegaram a ser providos, visto se tratar de aumento de despesa;

c. Em havendo contratações emergenciais para funções em relação às quais existe concurso público válido e com candidatos aprovados dentro ou não do número de vagas previstas no edital, deverão ser rescindidos os contratos e nomeados os candidatos face à caracterização de preterição, hipótese em que não será possível a prorrogação nem a realização de novas contratações emergenciais;

d. Somente é possível a prorrogação e a substituição de contratos emergenciais nas situações em que não há concurso público válido com candidatos aprovados;

e. A realização de novas contratações emergenciais somente pode ocorrer na hipótese de

> não haver concurso público homologado, ou que não haja candidatos aprovados, fundamentada na efetiva necessidade de prestação dos serviços públicos reputados essenciais pelo inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LC n° 101/2000, ou seja, nas áreas de educação, saúde e segurança, com o fito exclusivo de reposição de força de trabalho em virtude de rompimento do vínculo funcional com a Administração;
>
> f. É possível invocar-se a vedação do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF para a excepcionalíssima não nomeação de candidatos aprovados nas vagas previstas no edital do concurso, condicionada à efetiva demonstração de impossibilidade financeiro-orçamentária e mediante ações coordenadas de gestão, ou seja, desde que não sejam nomeados, admitidos ou contratados mais nenhum servidor, inclusive emergencialmente. [grifo nosso]

Como se verifica, este Órgão Consultivo firmou o entendimento de que é possível a nomeação dos candidatos aprovados em concurso público referente a edital de abertura de certame publicado antes da data da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, seja para preenchimento das vagas originalmente previstas no edital, seja para as surgidas em decorrência de exoneração e demissão, em qualquer área, em razão do dever da Administração de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital, conjugado com o fato de não haver aumento de despesa por se tratar de mera reposição.

3. No caso concreto, verifica-se que a abertura do concurso público e a deliberação para a ocupação dos cargos vagos precederam o Relatório de Gestão que indicou o atingimento do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, datado de 30 de janeiro de 2023. Do mesmo modo, os atos concretos relacionados ao provimento dos cargos vagos, inclusive os pertinentes à previsão orçamentária e a própria nomeação (posteriormente tornada sem efeito pela ausência de posse), são anteriores a esse marco.

A repercussão financeira atinente ao provimento das vagas foi aprovada pelo GAE, constando declaração expressa nas fls. 07-10 de que havia "*adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente*".

Também é necessário destacar que os cargos públicos para os quais se destinam as nomeações em análise encontravam-se providos em 30 de janeiro de 2023, data da publicação do Relatório de Gestão, pois é a nomeação, e não a posse, que provê o cargo público (artigo 10, I, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, e art. 8°, I, da Lei Federal 8.112/1990). A posse, que no caso concreto não se verificou por fatores alheios à atuação estatal, corresponde ao ato de aceitação expressa do cargo público pelo indivíduo nomeado (artigo 18 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994).

Nessas circunstâncias, as nomeações pretendidas não se consubstanciam propriamente em reposição de cargos vagos durante a vigência do limite prudencial, mas em desdobramento dos provimentos levados a cabo em momento anterior à incidência da proscrição do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF, como decorrência da não perfectibilização dos vínculos jurídicos estatutários decorrentes daqueles primeiros atos. Do ponto de vista do ente público, não haverá o desfazimento de relações jurídicas pretéritas e a formação de novos vínculos estatutários, mas meras substituições dos

potenciais titulares dos cargos, em atenção à ordem de classificação no concurso público, por terem alguns dos classificados anteriormente na ordem de nomeação declinado à formação do vínculo jurídico com o Estado. Esse desdobramento - substituição do potencial titular do cargo público - se deu no tempo possível, pois a lei confere ao nomeado prazo para a aceitação do cargo mediante posse, sendo meramente circunstancial o fato de que tenha de ocorrer após a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal.

A ausência de posse nos cargos públicos ora analisados, no contexto do planejamento anterior à incidência dos limites do parágrafo único, IV, do artigo 22 da LRF, parece indicar a possibilidade de continuidade da ação administrativa, a ser efetivada mediante a realização de nomeações complementares daqueles cargos providos em momento anterior à superveniência das regras restritivas atinentes ao atingimento do limite prudencial.

Idêntica compreensão foi externada no Parecer n° 19.612/2022, que tratou da substituição de nomeações no contexto da incidência do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que comina nulidade aos atos que provoquem aumento de despesa com pessoal, incluindo a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Na ocasião, assim se pronunciou este Órgão Consultivo (grifos acrescidos):

> Na hipótese, todavia, como relatado, o órgão consulente pretende a efetivação de nomeações em substituição a outras levadas a efeito em 04/07/2022, dia imediatamente anterior ao início do período defeso, as quais serão tornadas sem efeito em razão de os nomeados não terem tomado posse no prazo legal, observados os artigos 18 e 20 da Lei Complementar Estadual n° 10.098/1994, *in verbis*:
>
> (...)
>
> Consoante já assentado no Parecer n° 14.300/2005, “o ato de tornar sem efeito faz cessar a partir daquele momento (efeito ex nunc) a eficácia do ato anterior”. Vale dizer, **a insubsistência da nomeação motivada pela ausência de perfectibilização da posse não se opera retroativamente, de modo que, até que venha a ocorrer, aquele primeiro ato ostenta plena aptidão para a produção de todos os efeitos que lhes são inerentes, entre os quais o efetivo provimento do cargo público, *ex vi* do artigo 10 da mesma Lei Complementar Estadual n° 10.098/1994, e, em consequência, a verificação da despesa daquele decorrente**.
>
> Salienta-se que, nos termos do supratranscrito Parecer n° 19.578/2022, a despesa com pessoal aferida no 181° dia anterior ao término do mandato deve considerar, para os fins de que aqui se trata, inclusive os cargos providos nesta data, o que, nesse passo, compreende as despesas geradas pelas nomeações publicadas em 04/07/2022.
>
> Perfilhando-se estas diretrizes, constata-se que, destinando-se as nomeações em exame à simples substituição daquelas já perfectibilizadas em 04/07/2022, o ato passível de implicar aumento da despesa com pessoal foi praticado antes do início do período defeso, razão pela qual a situação não se revela capaz de atrair as proscrições do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, ponderando as circunstâncias fáticas com a finalidade almejada pelo legislador ao editar a norma que indica a necessidade de priorizar a gestão fiscal responsável sem, contudo, impedir a

realização dos objetivos constitucionais impostos ao Estado, considera-se juridicamente viável a realização das nomeações em substituição dos candidatos aprovados no Concurso Público SPGG nº 02/2021, anteriormente nomeados, mas sem a perfectibilização da posse.

Na hipótese objeto dessa consulta, levando em consideração dois aspectos elementares à hermenêutica jurídica, quais sejam: a) a interpretação da Lei Complementar Federal nº 101/2000 de acordo com seu propósito de manutenção do equilíbrio das contas públicas e b) a necessária análise restritiva de normas proibitivas, é possível concluir que o provimento a que se refere a vedação contida no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 do diploma citado não veda a nomeação dos servidores em substituição àqueles nomeados antes da incidência do dito "limite prudencial" e que não tomaram posse.

Ao vedar o "provimento de cargo público" quando "a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite", o parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, em observância ao bem jurídico tutelado (equilíbrio das contas públicas), refere-se a novos provimentos que viessem de encontro à necessária redução da despesa total com pessoal, não podendo ser interpretado ampliativamente para alcançar provimento que venha a ocorrer em substituição a idêntico ato anterior ao ingresso no limite e que não se concretizou por circunstâncias alheias à vontade administrativa. Ainda que não se esteja diante do mesmo ato de provimento, trata-se de situação que evidentemente se insere na ótica de previsibilidade administrativa, notadamente porque, uma vez entabulado o primitivo provimento, ocorrido anteriormente à divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, a sua natural consequência seria a entrada em exercício do servidor público, o que, deveras, somente virá a ocorrer com o novo ato de provimento, que do primeiro faz as vezes para todos os efeitos fáticos e jurídicos.

Não se pode descartar, contudo, questionável interpretação restritivo-ampliativa do dispositivo em análise em vindoura apreciação pelos órgãos de controle, cabendo ao gestor público escolher a opção administrativa que melhor atenda ao interesse público sob sua guarda.

4. No que tange ao Regime de Recuperação Fiscal, embora não tenha havido a formulação de questionamento específico, mostra-se pertinente destacar informação constante dos autos no sentido de que, *"conforme a manifestação da Secretária de Estado da Fazenda e Coordenadora do GAE, 'o pedido está contemplado no previsto das ressalvas do Plano de Recuperação do Estado do Rio Grande do Sul vigente' (fls. 722). Os valores estimados para as nomeações das quais ora se trata foram, portanto, consignados na margem das ressalvas do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul às vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017"* (fl. 02-04).

Essa manifestação, acostada ao processo administrativo nº 22/1300-0005635-7, feita ao tempo da autorização para o preenchimento das vagas cujas nomeações em substituição são o objeto da presente análise, indica a ausência de qualquer óbice jurídico sob o ponto de vista da Lei Complementar nº 159/2017, haja vista o disposto no seu artigo 8º, § 2º, III:

> 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: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

> b) contratação temporária; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> …
>
> § 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser: (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)
>
> I - objeto de compensação; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> II – **afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor**.

Especificamente para a hipótese de nomeação em substituição de nomeações pretéritas da qual não resultou a posse, convém registrar o entendimento já firmado por essa Procuradoria-Geral do Estado em hipótese similar, enfrentada no Parecer nº 19.196/2022, no qual restou afastada a incidência da vedação constante do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017*, verbatim*:

> REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. VEDAÇÕES. TERMO INICIAL. PESSOAL. NOMEAÇÃO. POSSE. REPOSIÇÃO. RESSALVAS. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. [...] 4. Tendo havido o provimento de cargo antes do termo inicial da incidência das vedações da Lei Complementar nº 159/2017 em razão da habilitação do Estado do Rio Grande do Sul para adesão ao regime (27.01.2022) e não tendo ocorrido a posse depois dessa data, incide a ressalva prevista na alínea "a" do inciso IV do artigo 8º da mencionada lei, pois já prevista a despesa para o cargo que estava provido pela nomeação. [...]

5. Ante o exposto, nos termos da fundamentação, mostra-se juridicamente viável, sob o prisma das Leis Complementares Federais nº 101/2000 e 159/2017, as nomeações de candidatos aprovados no Concurso Público SPGG nº 02/2021 para cargos públicos integrantes do Quadro de Analistas de Projetos e Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, em conformidade com a ordem de classificação homologada pelo Edital n° 23/2022, publicado no Diário Oficial do Estado no 125, de 1º de julho de 2022, nas vagas cujas anteriores nomeações foram tornadas sem efeito em razão da não efetivação da posse nos cargos públicos.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de chancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 27 de março de 2023.

THIAGO JOSUE BEN,
Procurador(a) do Estado.

NUP 00100.000090/2023-13
PROA 23/1300-0001512-5

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000090202313 e da chave de acesso e8950dad

---

Documento assinado eletronicamente por THIAGO JOSUE BEN, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6229 e chave de acesso e8950dad no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO JOSUE BEN, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 28-03-2023 08:37. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.