



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer PGM/CGC Nº 037638338

EMENTA N.º 12.246

Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Proibição de admissão de pessoal (art. 8º, inciso IV). Ressalva: reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos, independentemente do momento da ocorrência do desligamento.

Interessada: SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Assunto: Lei Complementar 173/2020. Interpretação.

Informação nº 020/2021-PGM.CGC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA

Senhor Procurador Assessor Chefe,

A Secretaria Municipal da Fazenda formula consulta sobre a interpretação a ser extraída da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, que dispõe sobre medidas de enfrentamento à pandemia causada pelo coronavírus. Mais especificamente, a dúvida refere-se ao seu art. 8º, inciso IV, o qual proíbe, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas, entre outras hipóteses, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

A Pasta consulente aponta o entendimento de sua Coordenadoria Jurídica, segundo o qual a reposição da vacância deve levar em consideração “a despesa de pessoal orçado quando da publicação da Lei Complementar 173, de 2020” (doc. SEI 030356778).

No entanto, sobrevieram posições dissonantes, nos termos do parecer jurídico emitido no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, tendo-se alcançado a conclusão de que as nomeações de aprovados em concursos públicos, no período fixado no art. 8º, inciso IV, da LC 173/2020, somente foram autorizadas pela lei se a nomeação objetivar a reposição decorrente da vacância dos cargos efetivos ou vitalícios, independentemente da data em que ficaram vagos e independentemente de haver, em decorrência da nomeação, aumento da despesa (doc. SEI

036884582). Este entendimento foi acompanhado pela Coordenadoria Jurídica da Secretaria Municipal de Gestão (doc. SEI 036884681).

Diante da celeuma interpretativa, e da relevância que a matéria assume, roga-se pronunciamento da Procuradoria Geral do Município.

É o relatório.

O preceito objeto de análise integra a Lei Complementar 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Como sintetizado pela SF/COJUR, referido diploma estabelece um regime excepcional visando ao controle dos gastos públicos, na medida em que a eclosão da pandemia do COVID-19 representa evento capaz de agravar de forma considerável os problemas fiscais e orçamentários enfrentados pelos entes federativos brasileiros.

Nos termos do art. 8º, inciso IV, da norma, *in verbis* (destaque nosso):

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.

Com base na ressalta legal acima sublinhada, foi suscitado o seguinte questionamento, bem sintetizado pela SF/COJUR: "A exceção disposta no inciso IV, do art. 8º, relativa à reposição das vacâncias deve considerar os quadros completos da administração ou o quadro em exercício na data da publicação da Lei Complementar nº 173, de 2020 ou, ainda, alguma outra situação ou data de corte?"

A conclusão alcançada pela SF envolve a impossibilidade de aumento de despesa, com base na "situação orçamentário/financeira do ente no momento da sua publicação". Consequentemente, a data de corte seria o quadro de pessoal na data de edição da norma: 27 de maio de 2020. As premissas adotadas referem-se: a) aos efeitos prospectivos da lei; b) razões de segurança jurídica, inadmitindo-se "deixar ao alvedrio do intérprete jurídico fixar esse momento"; c) precedente na Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Nota Técnica 20.581/2020/ME – doc. SEI 030298723).

A despeito das pertinentes e robustas considerações da SF, entende-se que a prescrição normativa em comento aponta para um sentido diverso daquele abraçado pela COJUR.

Preliminarmente, convém apontar que o trabalho do intérprete jurídico não é o de fixar, ao seu alvedrio, o sentido das normas, mas sim o de extrair o seu sentido e alcance, com base no trabalho hermenêutico incidente sobre o texto prescritivo e sobre o próprio ordenamento. Encontra-se superado o brocardo latino *in claris cessat interpretatio* [1]. Conforme as clássicas lições de Carlos Maximiliano, "obscuras ou claras, deficientes ou perfeitas, ambíguas ou isentas de controvérsia, todas as frases jurídicas aparecem aos modernos como suscetíveis de interpretação" [2].

Deve-se apontar que a ressalva legal objeto de análise faz referência a *reposições de*

vacâncias, o que permite extrair, por razões de ordem lógico-semântica, uma parcela de seu sentido: as nomeações somente podem incidir sobre o quantitativo de desligamentos pretéritos.

Essa premissa nos leva ao ponto objeto de efetiva controvérsia. O desligamento que autoriza a reposição é aquela observada depois da edição da LC 173/2020, ou podem ser levadas em considerações as vacâncias anteriores?

A resposta, ao nosso ver, abarca *qualquer vacância, independentemente do momento de sua ocorrência*. Diversas as razões para tal conclusão.

Em primeiro lugar, o dispositivo não estabelece qualquer corte temporal, o que permite extrair sua incidência para as vacâncias anteriores. A inexistência de limitação expressa pode ser interpretada como um permissivo temporalmente mais amplo. Essa forma de hermenêutica não abala a natureza de aplicabilidade da norma. Conquanto as leis tenham, de fato, efeito prospectivo (como bem apontado pela SF/COJUR), a realidade sobre a qual incidem pode ser tanto em relação a eventos futuros quanto passados.

Relevante atentar que, quando pretendeu instituir referido corte temporal, a LC 173 expressamente o fez, nos termos do art. 8º, inciso I, que proibiu “conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.” (destaque nosso). Similar prescrição consta no inciso VI do mesmo artigo.

Em segundo lugar, a pretexto da diminuição de despesas, incabível o congelamento, por dezessete meses, do quadro de pessoal permanente (cargos efetivos) da Administração municipal. O desiderato do corte de gastos não pode abalar o exercício eficiente da função administrativa, sob pena de desconsiderar as suas consequências^[3]. Destoa da razoabilidade, portanto, não levar em consideração, para fins das reposições autorizadas pela norma, os desligamentos pretéritos resultantes de aposentadorias, falecimentos, demissões e outras formas de vacância.

Em terceiro lugar, o entendimento ora adotado não instaura qualquer contexto de insegurança jurídica, porquanto as vacâncias passadas são objetivamente delimitáveis, condição, aliás, para a nomeação destinada a referidas reposições.

Essa compreensão da LC 173/20 já foi adotada institucionalmente por diversos entes públicos. A SME/COJUR, no consistente parecer juntado ao presente (doc. SEI 036884582), faz alusão à posição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ([Parecer SEI n.º 13053/2020/ME](#)) e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal ([Parecer Referencial SEI-GDF n.º 08/2020](#)).

Interessante observar que o entendimento da Procuradoria da Fazenda Nacional foi objeto de expressa *revisão*. De início, firmou-se a posição segundo a qual o dispositivo em comento admitia que somente as vacâncias de cargos públicos ocorridas entre a sua edição e o final de 2021 poderiam ser providas. Posteriormente, contudo, abandonou-se tal compreensão, nos termos da seguinte passagem:

“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”^[4]

Citem-se outras instâncias que igualmente adotaram essa posição.

Merece destaque o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nos termos da

apreciação feita no processo TC 021598.989.20-0 (Rel. Cons. Sidney Beraldo, julg. 21/10/20), o Pleno da Corte entendeu inexistir violação à LC 173/20 “no caso da realização de seleção pública para o preenchimento de postos de trabalhos existentes no quadro funcional do Poder Público em decorrência de sua ‘vacância’, independentemente da época em que ocorrer, porquanto as despesas já existiam quando o cargo ainda estava provido por servidor/empregado público agora exonerado, demitido, promovido, readaptado, aposentado, falecido ou que tomou posse em outro cargo inacumulável (cf. art. 37, XVI e XVII, da CF/88).” (destaque nosso)

Na mesma direção o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, conforme passagem a seguir (Processo 16605.989.20-1):

"No entanto, observando o artigo 8º em sua integralidade e conferindo uma interpretação sistemática ao inciso IV, infere-se que - diferentemente dos incisos I e VI – o Legislador não impôs qualquer limitação de caráter temporal em relação à vacância, muito embora tenha tido duas oportunidades para fazê-lo, tanto no inciso IV, já mencionado, quanto no inciso V, que excepcionalmente autoriza a realização de concurso público 'para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV'".

Cite-se a posição do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, cujo contexto de aplicação da LC 173/2020 merece ser descrito. Inicialmente, em razão da intenção do Executivo em nomear procuradores estaduais e auditores fiscais, o TCE/SC, em decisão singular, suspendeu cautelarmente o provimento. Posteriormente, o Plenário da Corte revogou a medida cautelar, embora tenha recomendado ao Executivo a elaboração de um plano de nomeações que não ameace a higidez financeira do Estado. Destaca-se a referência pelo TCE/SC à exceção contida no art. 8º, inciso IV, da LC 173, bem como a *vacâncias ocorridas na PGE/SC e na Secretaria Estadual da Fazenda desde a ano de 2012*. A conclusão da Corte de Contas foi no seguinte sentido: “Com efeito, a Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, inciso IV, legitima como excepcional as hipóteses de reposição de cargos efetivos em razão de vacância, não fazendo qualquer alusão ao momento em que tais cargos ficam vagos.” (nosso o destaque)

Na mesma direção a Corte de Contas de Minas Gerais (TC/6978/2020, Rel. Cons. Ronaldo Chadid, Tribunal Pleno, j. em 06/08/2020, publicado no DOE em 07/08/2020):

“O inciso IV, do art. 8.º, da Lei Complementar n. 173/2020, proíbe a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, mas ressalva, entretanto, 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. A referida disposição não traz consigo qualquer menção a eventual marco temporal, pelo que se entende simplesmente pela ocorrência de vacância no cargo como condição permissiva à sua reposição.” (destaque nosso)

Diante do exposto, conclui-se que **a ressalva contida no art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020 - referente às reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos –, independe do momento de ocorrência do desligamento.**

À consideração superior.

RODRIGO BORDALO RODRIGUES
Procurador Assessor – AJC
OAB/SP 183.508
PGM

[1] “Disposições claras não comportam interpretação”.

[2] *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19.ed., 2007, p. 29.

[3] A propósito, convém fazer referência à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, cujo art. 20 dispõe que na esfera administrativa não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as “consequências práticas da decisão”. Além disso, o art. 22 preconiza que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

[4] Segundo conta no parecer: “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.”



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Bordalo Rodrigues, Procurador(a) do Município**, em 28/01/2021, às 15:17, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **037638338** e o código CRC **29636A08**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Manifestação

Interessada: SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Assunto: Lei Complementar 173/2020. Interpretação.

Cont. da Informação nº 020/2021-PGM.CGC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acompanho integralmente, no sentido de que a **ressalva contida no art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020 - referente às reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos – , independe do momento de ocorrência do desligamento.**

TIAGO ROSSI

COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO

OAB/SP 195.910

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rossi, Coordenador(a) Geral**, em 28/01/2021, às 15:17, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **037641756** e o código CRC **41F1B617**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Manifestação

Interessada: SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Assunto: Lei Complementar 173/2020. Interpretação.

Cont. da Informação nº 020/2021-PGM.CGC

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Senhor Secretário

Nos termos do encaminhamento constante no doc. SEI 036844524, restituo o presente com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho na íntegra.

MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ

PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

OAB/SP 169.314

PGM/SP



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 28/01/2021, às 15:35, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **037641871** e o código CRC **EB5845EA**.

Referência: Processo nº 6017.2020/0025197-4

SEI nº 037641871