

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 657625/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA
INTERESSADO: ALINE DE PAULA ABDALLAH, ANA CAROLINA VIEIRA GONCALVES, BRUNA APARECIDA NICOLETTE DA SILVA, BRUNA DOS SANTOS, BRUNA NAYARA VIANA MENDES ROSSI, DAYANE CRISTINA MEDEIROS DOS SANTOS, GABRIELA GONCALVES BELINI, JESSICA DE LIMA CHIARI, JOICE MARIA GONCALVES, JULIANE INACIO ALVES, LUCIANA ALVES, MARIANE ZACARIAS DE BARROS, MOACIR OLIVATTI, MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA, VALDIRENE RIBEIRO DA SILVA
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
PARECER: 278/24

Ementa: Admissão de pessoal. Pelo registro

Trata-se de exame de legalidade de admissão de pessoal complementar, relativa ao Edital de Concurso Público nº 02/2016, deflagrado pelo Município de Nova Esperança, cujas admissões iniciais foram registradas pelo Acórdão nº 813/21-S2C, proferido nos autos nº 803124/16.

Na preliminar Instrução nº 27049/22-CAGE (peça 09), a unidade técnica apontou as seguintes irregularidades:

- a) Nomeação de admitidos após o fim do prazo de validade do certame;
- b) Admissão em período de restrição estabelecido pela LC nº 173/2020;
- c) Admissão nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato.

Diante dos apontamentos destacados, devidamente intimado para se manifestar, o Prefeito de Nova Esperança, Sr. Moacir Olivatti, declarou à peça 17 que:

foi incluído via SIAP modulo admissão pessoal a prorrogação do prazo de validade do certame referente ao Edital 002/2016 conforme Portaria nº 13.692 de 28 de junho de 2018, referente as contratações no período de vedação da Lei Complementar nº 173/2020, informamos que foi reposição de servidores exonerados conforme relatórios em anexo.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Por meio da Instrução nº 2937/24 (peça 19), a unidade técnica, analisando os esclarecimentos prestados e a relação de servidores exonerados (peça 17, fls. 3/6) destacou que apesar de já ter sido realizada uma diligência, há necessidade de maiores esclarecimentos pelo jurisdicionado, acompanhados de comprovação da regularidade das admissões frente a cada um dos três apontamentos.

Destacou sobre o item “a” que *“em que pese a previsão da possibilidade de suspensão da contagem dos prazos de validade dos concursos públicos de que trata o art. 10 da LC n 173/2020, sua efetivação não se operava automaticamente, ou seja, era necessário ato normativo específico editado à época”* e que o jurisdicionado não comprovou ter adotado tal medida.

Sobre o item “b” registrou que:

Além das admissões relacionadas no subitem ‘a’, acima, a admissão de Bruna dos Santos, no cargo de Enfermeiro, efetivada por meio da Portaria nº 14402, de 05/06/2020, ocorreram no período de restrição – de 28/05/2020 a 31/12/2021 – previsto no art. 8º, inciso IV da LC nº 173/2020, uma vez que o Município de Nova Esperança decretou – Decreto nº 5.211/2020 – e teve reconhecido, por meio do Decreto Legislativo nº 16/2020 da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, o estado de calamidade pública em decorrência da “pandemia da Covid-19”.

À peça 17, o jurisdicionado encaminha relação de “funcionários” “demitidos” no período de 01/02/2019 a 22/10/2020. Nessa relação consta informação de “demissão” de: 23 Agentes de Serviços Operacionais; 8 Assistentes Administrativos; 15 Professores.

Todavia, há admissões para outros cargos que são objeto desse processo – Educador Social e Enfermeiro –, mas não há indicação dos desligamentos correspondentes às supostas reposições.

Portanto, cabe à municipalidade indicar nominalmente a quem cada um dos admitidos substituiu, inclusive em relação aos cargos de Educador Social e Enfermeiro.

No que se refere ao item “c” declarou ser necessário que a entidade esclarecesse e comprovasse que:

[...] as admissões ocorridas a partir de 1º de julho de 2020, até 31/12/2020, não resultaram em aumento de despesas com pessoal, ou seja, é necessário demonstrar, para esse efeito, que todas as admissões ocorridas no período indicado se destinaram a reposição de vagas surgidas com as vacâncias ocorridas naquele período.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Asseverou, ainda, que *“com ou sem resposta, esta unidade fará a instrução conclusiva e a falta de esclarecimentos e de comprovação da regularidade ensejará o opinativo pela negativa de registro das admissões, bem como eventual sugestão de aplicação de sanções previstas nos art. 85 a 87 da LC Estadual nº 113/2005.”*

Em atendimento ao opinativo, o Município apresentou novos esclarecimentos à peça 25 nos seguintes termos:

O Município esclarece que: A) Referente à nomeação após o fim do prazo de validade constante na Portaria nº 13.692/2018, após 02/07/2020, informado que existente Lei Complementar Municipal nº 2.732 de 22/06/2020 suspendeu prazo validade do Concurso Público aberto pelo edital 02-2016. b) Conforme relatório de exonerações em anexo para o cargo de enfermeiro, a contratação deu pela necessidade de realizar a reposição de vaga do quadro servidores exonerados, em atendimento a situação de emergência e enfrentamento da pandemia em 2020.

Na mesma petição juntou cópia da referida Lei Complementar e do relatório de enfermeiros exonerados.

Em manifestação conclusiva objeto da Instrução nº 4672/24-CAGE (peça 26), a unidade técnica afirmou que em relação ao item “a”:

Considerando o prazo de validade originário em 02/07/2020 (peça 136 dos autos nº 803124/16), em decorrência da prorrogação levada a efeito pela Portaria nº 16.692/2018 (peça 137 dos autos nº 803124/16), e a publicação da Lei Complementar nº 173/2020 em 28/05/2020, nesta data restavam 40 (quarenta) dias para o fim da sua validade.

Com base no disposto no art. 10 da LC 173/2020, a validade do certame expirou em 9 de fevereiro de 2021. Portanto, todas as nomeações objeto deste processo foram efetuadas durante a validade do concurso, restando afastada a suposta irregularidade.

Quanto ao item “b”, registrou que:

Em relação às admissões da Enfermeira e do Educador Social, conforme consignado no item III, b da Instrução 2937/24-CAGE (peça 19), não havia sido

demonstrado que essas admissões se destinavam à reposição de vacâncias para fins de afastamento da restrição estabelecida pela LC n° 173/2020.

O Município se limitou a encaminhar relatório contendo a dados de exoneração de 3 (três) servidoras, ocupantes do cargo de Enfermeiro, ocorridas no período de 07/04/2018 a 07/03/2019. Como a LC n° 173/2020 não estabelece o período ou tempo máximo entre a vacância e a reposição, não vislumbramos óbice a considerar regular as admissões em relação a esse aspecto.

Em relação à admissão de 1 (um) Educador Social não localizamos, nesses autos, indicação de vacância. Quanto a este apontamento, não restou comprovado satisfatoriamente, até esse momento, o preenchimento do requisito da reposição previsto no inciso IV do art. 8° da LC 173/2020.

No que se refere ao item “c”, aduziu que:

Exatamente a LC n° 173, de 28/05/2020, alterou a LC n° 101/2001 (LRF) enrijecendo as restrições relativas ao provimento de cargos públicos em final de mandato.

Em 2020, todos os Município brasileiros deveriam observar o art. 21, incisos II e IV da LRF. A nova redação da LRF deixa claro que a vedação diz respeito ao ato de nomeação em si, e não em comparação à variação do índice de despesas de pessoal com base na receita corrente líquida, na medida em que o §2° do art. 21 indica ser vedada a criação ou aumento de despesa obrigatória.

Conforme apontado no item ‘b’ acima e nas instruções anteriores, o município demonstrou que as admissões se deram em reposição de vacâncias.

As vacâncias ocorreram, em sua maioria, nos exercícios de 2018 e 2019 (peças 17 e 25). Porém 7 (sete) professores, 1 (um) agente administrativo e 6 (seis) agentes operacionais foram desligados em 2020 (peças 17 e 25).

Considerando essas vacâncias ocorridas em 2020 e a admissão de 4 (quatro) Agentes de Serviços Operacionais, 1 (um) Assistente Administrativo e 2 (dois) Professores nesse processo, resta evidenciada satisfatoriamente tratar-se de reposição que não impacta no orçamento estimado do ano.

Em relação aos 5 (cinco) enfermeiros, todos foram admitidos antes do período de restrição previsto na LRF.

Portanto, resta ao Município comprovar também a regularidade, quanto a esse aspecto, do Educador Social. Infelizmente, o Município não respondeu ao apontamento, não restando alternativa que não seja a sugestão pela negativa de registro salvo se o Município comprovar antes do julgamento tratar-se da reposição de vacância ocorrida em 2020, também nesse caso.

Em conclusão, opinou pelo registro das admissões objeto deste processo, com exceção a admissão de Ana Vieira Carolina Gonçalves, no cargo de Educador Social, em relação a qual opinou pela negativa de registro diante da ausência de comprovação, nos autos, de tratar-se de reposição de vacância ocorrida em 2020.

É o relatório.

A unidade técnica aponta duas irregularidades em relação à admissão da servidora Ana Carolina Vieira Gonçalves:

- i. Admissão nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, em inobservância à restrição estabelecida no art. 21 da LRF.
- ii. Admissão em período de restrição estabelecido pela LC nº 173/2020, em inobservância ao inciso IV do art. 8º da LC 173/2020;
- iii.

Ante tais apontamentos opina pela negativa de registro da citada servidora.

Divergente é o entendimento desta 4ª Procuradoria pelos motivos que se expõe a seguir.

Sobre a inobservância à restrição estabelecida no art. 21 da LRF

O que dispõe o art. 21 da LRF, com redação dada pela LC 173/20 é a vedação de expedição de ato que resulte em aumento de despesas de pessoal nos 180 dias que antecedem o fim do mandato.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Com efeito, a referida medição da despesa de pessoal não se faz no valor nominal da folha e, sim, sobre a equação econômico-financeira entre receita e despesa naquele segmento.

Percebe-se que a interpretação da unidade técnica sobre a restrição do art. 21 da LRF é de que:

A nova redação da LRF deixa claro que a vedação diz respeito ao ato de nomeação em si, e não em comparação à variação do índice de despesas de pessoal com base na receita corrente líquida, na medida em que o §2º do art. 21 indica ser vedada a criação ou aumento de despesa obrigatória.

Diante de tal argumento declarou que não foi demonstrada que a contratação de servidora no cargo de Educador Social tratava-se da reposição de vacância naquele mesmo cargo. Motivo pelo qual opinou pela negativa de registro da admissão da Sra. Ana Vieira Carolina Gonçalves.

Entretanto, em análise ao referido termo citado pela unidade técnica, qual seja, “despesa obrigatória”, no site do congresso nacional¹ é possível observar que se trata de:

Termo: Despesa Obrigatória

Despesa que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, cuja execução é mandatória. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são serviço da dívida, pessoal e encargos sociais e os benefícios da previdência social.

Desse excerto é possível inferir que se trata exatamente da classificação de um **grupo** de despesa cuja execução seja mandatória e dentre esses grupos encontra-se a despesa com pessoal.

¹https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_obrigatoria#:~:text=Despesa%20que%20a%20Uni%C3%A3o%20tem,LRF%3B%20LDO.

Com efeito, considera-se errônea a interpretação de que a restrição do art. 21 é vinculada nominalmente ao cargo específico, uma vez que o intuito da norma é restringir a criação de um novo tipo de despesa obrigatória ou o aumento de gastos num determinado grupo de despesa obrigatória já existente, como é o caso das despesas com pessoal.

Portanto, em análise ao art. 21 da LRF, não há impedimento para que a admissão de servidor no cargo de Educador social, nesse caso, seja compensada, por exemplo, pela exoneração de servidor no cargo de Professor, de Assistente Administrativo ou de Agente Operacional, uma vez que o objetivo principal da norma é o equilíbrio das despesas com pessoal, analisadas de maneira geral.

Ainda assim, no presente caso, não se demonstrou que o município havia ultrapassado o limite de despesas com pessoal no momento da admissão da servidora.

Sobre a inobservância ao inciso IV do art. 8º da LC 173/2020

Em observância à LC 173/2020 e considerando que as admissões ocorreram em período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, caberia ao Município indicar que as referidas admissões se deram para reposições decorrentes de vacâncias daqueles mesmos cargos efetivos, em consonância com a ressalva estabelecida no inciso IV, do art. 8º da referida Lei Complementar.

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;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Em sede de defesa, o Município comprovou a correspondência entre a vacância e a reposição daqueles candidatos admitidos nos cargos de assistente administrativo, agente de serviços operacionais, professor e enfermeiro.

Deixou de comprovar, contudo, que a admissão de candidata no cargo de Educador Social se deu para reposição de vacância, pois não indicou o desligamento correspondente no mesmo cargo.

Em relação à admissão de 1 (um) Educador Social não localizamos, nesses autos, indicação de vacância. Quanto a este apontamento, não restou comprovado satisfatoriamente, até esse momento, o preenchimento do requisito da reposição previsto no inciso IV do art. 8º da LC 173/2020.

Não obstante subsista o apontamento de nomeação em desacordo com a LC 173/20, é preciso sopesar que a servidora não deu causa à tal impropriedade, cuja conduta irregular é atribuível aos responsáveis pela condução do certame, no caso em tela, o Prefeito, Sr. Moacir Olivatti.

Outrossim, é necessário destacar que a Uniformização nº 11 desta Corte aponta a “possibilidade de readmissão dos servidores ou funcionários que adentraram no serviço público em época em que o órgão estava impedido de recepcioná-los, desde que observados os requisitos necessários para admissão, inclusive a ordem classificatória, evitando-se a preterição de servidores”.

Ainda, dispõe o art. 10 e § 2º da LC 173/2020, que a contagem de prazo da validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, vai até o término da vedação do aumento de despesa com pessoal por força da referida lei complementar e volta a correr a partir do dia seguinte ao término do período indicado no caput do art. 8º.

Ou seja, como a proibição de aumento de despesa² findou em 31 de dezembro de 2021, o prazo de validade do concurso retomou sua contagem a partir de 1 de janeiro de 2022.

² Observadas as hipóteses de ressalva para reposição.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Fazendo uma interpretação por analogia do que dispõe a citada Uniformização nº 11 desta Corte e considerando que o concurso público teria seu prazo de validade reaberto a partir de janeiro de 2022, o máximo que se poderia fazer é a correção do início da data de admissão da servidora para 2022, período em que não mais subsistia a restrição imposta pela LC 173/2020.

No entanto, tal medida teria pouca utilidade e eficiência, situação que deve ser ponderada nesse caso em observância ao que dispõe os arts. 20 e 21 da LINDB.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Por fim, nota-se, ademais, que a Sra. Ana Carolina Vieira Goncalves foi nomeada em **25/09/2020** e entrou em exercício em **01/10/2020**, de sorte que já **ultrapassado o transcurso do prazo constitucional para o alcance da estabilidade**, conforme artigo 41 da Constituição Federal³.

À luz de tais ponderações, considera-se possível e razoável, em caráter excepcional, o registro da admissão da citada servidora.

³ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Citamos, neste sentido, o Acórdão nº 1831/21-S1C, proferido na admissão de pessoal nº 496019/16 do Município de Barracão e o Acórdão 2136/23-2SC, proferido na admissão de pessoal nº 49543-9/19, ambas as decisões que acolheram ponderações semelhantes sobre a excepcional admissão de servidor que não deu causa à impropriedade encontrada.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo registro das admissões incluindo, excepcionalmente, a admissão da Sra. Ana Carolina Vieira Goncalves.

Resguardamos, ao alvedrio do Relator, a possibilidade de aplicação de multa ao gestor municipal à época dos fatos, Sr. Moacir Olivatti por ter dado causa à admissão em inobservância ao inciso IV do art. 8º da LC 173/2020.

É o parecer.

Curitiba, 19 de abril de 2024.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas