

**PROTOCOLO Nº:** 250275/23  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE PORECATU  
**INTERESSADO:** FABIO LUIZ ANDRADE  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 272/23

*Consulta. Questionamentos acerca da possibilidade de realização de concurso, estando o município próximo ao limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal. Resposta nos termos do parecer.*

Trata o presente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE PORECATU, por intermédio de seu Prefeito Municipal, sr. FABIO LUIZ ANDRADE, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca dos seguintes questionamentos:

- 1. Com os gastos de pessoal próximo do limite prudencial poderá ser realizado concurso?*
- 2. É possível criar e aumentar vagas para a saúde e para o cargo de analista de licitação?*
- 3. É possível fazer concurso com cadastro reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário?*
- 4. Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença poderão ser considerados como vacância?*

O consulente acostou aos autos parecer jurídico (peça 04), abordando adequadamente os questionamentos trazidos a esta Corte de Contas.

A presente consulta foi recebida pelo Conselheiro Ivan Léris Bonilha, por meio do Despacho nº 419/23 (peça 08), consignando que “apesar de todos os questionamentos não terem sido formulados integralmente em tese, pois alguns fazem referência especificamente à situação exposta pelo Município, podem ser assim conhecidos, alterando-se a segunda questão para: é possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo do limite prudencial?”.

Por intermédio da Informação nº 69/23 (peça 10), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência dos Acórdãos nº 1011/21– Tribunal Pleno, nº 3848/20-Tribunal Pleno e nº 1049/18-Tribunal Pleno, que detêm parcial similaridade com as matérias ora consultadas.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

Por meio do Despacho nº 681/23 (peça 14), a Coordenadoria Geral de Fiscalização entendeu haver impactos decorrentes deste expediente, motivo pelo qual requereu o seu retorno após o julgamento, para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades técnicas.

Pela Instrução nº 1516/23 (peça 15), a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se nos seguintes termos:

1. *Com os gastos de Pessoal próximo do limite prudencial, poderá ser realizado concurso?*

*Resposta: Não há óbice na abertura de concurso público com os gastos próximos do limite prudencial desde que realizado processo administrativo prévio e observado os requisitos da LRF, entre eles: a verificação de existência de vagas; estimativa de impacto orçamentário; e prévia dotação orçamentária para atender as despesas de pessoal decorrente das novas nomeações. Ainda, não obstante a proibição de nomeação constante no Art. 22, incisos II e V, da LRF, o Supremo Tribunal Federal entende que o direito subjetivo dos aprovados dentro do número de vagas constante no edital deve ser respeitado, independente da alegação de limitação orçamentária, não eximindo a responsabilidade do ente municipal em caso de não cumprimento da LRF.*

2. *É possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo ao limite prudencial?*

*Resposta: Atingido o limite prudencial, o ente fica proibido de criar cargos, empregos ou função, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, conforme o Art. 22, parágrafo único, e incisos I ao V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

3. *É possível fazer concurso com cadastro de reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário?*

*Resposta: Não há vedação legal quanto à abertura de concurso somente com vagas destinadas a cadastro de reserva. Todavia, independentemente de o edital constar com vagas de nomeação imediata ou cadastro de reserva, o cálculo de gastos com a realização do certame e com as futuras despesas que a contratação de pessoal resultará deve ser considerado para o estudo do impacto orçamentário. Independente da disposição de vagas, a realização do certame exige os mesmos estudos e requisitos prévios a serem observados.*

4. *Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença ou readaptação podem ser considerados como vacância?*

*Resposta: Não. Conforme aponta a doutrina, os casos de vacância devem estar definidos no estatuto dos servidores do ente federativo. No caso do Município de Porecatu, a Lei Municipal nº 275/72 arrola em seu art. 92 os casos que geram vacância, não estando presentes os institutos de invalidez, auxílio-doença ou readaptação, apesar deste último ser considerado caso de vacância no Estatuto dos Servidores Públicos Federais.*

## É o breve Relatório.

Os requisitos para a proposição de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa dos questionamentos; c) versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) os quesitos foram apresentados em tese.

Passa-se à resposta aos questionamentos realizados pelo consulente.

- 1. Com os gastos de Pessoal próximo do limite prudencial, poderá ser realizado concurso?*

A Lei Complementar nº 101/00 define no art.19, III, que os gastos com pessoal do Município não poderão ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida, tendo o Poder Executivo o limite de 54% (art. 20, III, “b”). Dispõe ainda, o parágrafo único do art. 22, que se o total da despesa com pessoal exceder a 95% do limite, o Poder que houver incorrido no excesso não poderá admitir ou contratar pessoal a qualquer título (dentre outras vedações).

Todavia, tal limitação não implica a imediata vedação à de realização de concurso público, uma vez que este se trata de procedimento prévio para a admissão de pessoal, não acarretando a necessidade de imediata nomeação dos aprovados. Nesses termos, inclusive, caso tenha ocorrido a extrapolação do limite de gastos, o provimento dos cargos só poderá ocorrer quando o ente retornar a limite inferior ao percentual prudencial (95%).

Ademais, a Constituição Federal estabelece nos parágrafos 3º e 4º, do art. 169, que nos municípios em que ocorrer a extrapolação do citado limite, o Poder Executivo deverá reduzir, em pelo menos 20% os gastos com comissionados e funções de confiança. Caso não seja suficiente, deverão ser exonerados os servidores não estáveis, e se ainda não for suficiente, deverão ser exonerados também os estáveis.

Cabe salientar que para a municipalidade que ultrapassar o limite prudencial, restam vedadas a concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequações de remuneração a qualquer título, criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, ressalvada reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores na área de adução, saúde e segurança; e contratação de hora extra, ressalvadas as exceções constitucionais.

Esta Corte de Contas já se manifestou em Consultas sobre as vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Acórdão nº 1049/18- Tribunal Pleno e Acórdão nº 411/19- Tribunal Pleno), no sentido de que a própria normativa de regência possui exceções, permitindo, por exemplo, que ocorra a reposição quando houver aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança, conforme disposto no inciso IV, do art. 22.

Nesses termos, entende-se que o presente quesito pode ser respondido afirmativamente, porém, as nomeações só poderão ocorrer caso o município encontre-se abaixo do limite prudencial, nos termos do parágrafo único do art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. *É possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo ao limite prudencial?*

Em que pese não haver vedação expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme respondido no quesito anterior, são inúmeras as vedações impostas à municipalidade que se encontra próxima ao limite prudencial de gastos com pessoal. Desta forma, deve-se proceder à formulação e à análise do impacto orçamentário decorrentes da criação de tais cargos, devendo ser considerando, para tanto, que as nomeações só poderão ocorrer se o município estiver abaixo do limite prudencial.

3. *É possível fazer concurso com cadastro de reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário?*

Não há vedação legislativa quanto à realização de concurso público tão somente com a previsão de cadastro de reserva. No entanto, é possível se questionar o propósito da realização de concurso sem que haja a intenção ou a possibilidade de preenchimento da vaga, ou ainda, ante a impossibilidade de se nomear candidatos por conta da exacerbação do limite prudencial definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre o assunto, interessante consignar o ensinamento de Diógenes Gasparini<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 178.

*(...) o concurso somente pode ser aberto se existir cargo vago, pois só a necessidade do preenchimento do cargo justifica esse certame. Se não existir cargo vago e se se deseja ampliar o quadro em razão da necessidade de serviço, deve-se criar os cargos e só depois instaurar o concurso (...)*

Ou seja, sem haver a possibilidade de nomeação dos candidatos aprovados por conta da situação fiscal do município, deve o gestor ponderar sobre a pertinência da realização de concurso público.

Em se tratando da segunda parte do questionamento, conforme dispõe os artigos 16, I<sup>2</sup> e art. 17, §1<sup>o3</sup>, deverá haver previsão a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, fazendo, tal estimativa, parte das obrigações legais relacionadas ao planejamento e à gestão fiscal responsável.

Assim, ainda que a efetiva contratação dos concursados venha a ocorrer em um momento posterior, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que haja a demonstração de que as despesas decorrentes de tais contratações possam ser efetuadas sem que haja excessivo comprometimento das finanças públicas.

4. *Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença ou readaptação podem ser considerados como vacância?*

A vacância ocorre, em suma, quando o cargo público se encontra sem o seu titular, não estando, portanto, ocupado por um servidor. Nas acertadas palavras de José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup>:

*Autorizada doutrina defina vacância como sendo o ato administrativo pelo qual o servidor é destituído do cargo, emprego ou função. Em nosso entender, contudo, a definição não corresponde fielmente ao conceito de vacância. Não se trata de ato, mas sim de uma situação fática funcional. Por outro lado, a vacância não se dá apenas por destituição; há outros fatores da referida situação. Aliás, a Lei nº 8112/90 é, nesse ponto, bastante técnica: dispõe o art. 33 do Estatuto que a vacância do cargo público “decorrerá de”, para logo após alinhar uma série de fatos ensejadores dessa situação.*

*Diversos podem ser os fatos que geram a situação de vacância. Dois deles bem conhecidos são a exoneração e a demissão (...). Também a transferência, a*

---

<sup>2</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

<sup>3</sup> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010. P. 676-677.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

*promoção, a readaptação e a ascensão provocam a vacância dos cargos cujos titulares passaram a ocupar outros cargos. Por fim, a aposentadoria e o falecimento do servidor: pelo fato de extinguirem a relação estatutária, provocam situação de vacância dos cargos anteriormente titularizados pelo servidor aposentado ou falecido.*

Na readaptação possui previsão legal para tanto, uma vez que o servidor deixa de possuir capacidade para o desempenho de suas funções no cargo de origem, passando a ocupar outro que seja compatível quanto à formação e escolaridade, pelo que o cargo originário deixa de ser ocupado, ocorrendo, portanto, a vacância.

Quanto ao auxílio-doença, atualmente conhecido por auxílio por incapacidade temporária, é um benefício, como diz o próprio nome, devido àquele que tenha se afastado momentaneamente do exercício de suas funções em decorrência de doença ou acidente (por mais de 15 dias), comprovado por perícia médica. Assim, dada a sua provisoriedade, não há que se aventar a ocorrência da vacância no cargo.

Por fim, quanto ao “afastamento por invalidez” citado pelo consulente, se estiver tratando de aposentadoria por invalidez permanente, é possível o enquadramento como vacância, desde que previsto na legislação de regência como sendo uma de suas causas.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas**