



PROCESSO N. 14.886/2015 – TC

INTERESSADA: Kalina Leite Gonçalves, Secretária de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social – SESED.

ASSUNTO: Limites da LRF e outros.

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDIDAS. **CONHECIMENTO.** CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. ÓRGÃO OU PODER ESTADUAL. DESPESA TOTAL COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL DEFINIDO NO ART. 20, INCISO II, DA LRF. POSSIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DESTINADO A PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS, DECORRENTES DE REPOSIÇÃO NAS ATIVIDADES-FIM, EM VIRTUDE DE INATIVIDADE OU FALECIMENTO, ALÉM DE OUTRAS HIPÓTESES DE VACÂNCIA UNICAMENTE NAS ÁREAS ESSENCIAIS (EDUCAÇÃO, SAÚDE E SEGURANÇA). INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. MILITAR DA RESERVA REMUNERADA QUE VOLTA A ATIVA DEVE SER OBSERVADO PARA FINS DE CÁLCULO DAS EFETIVAS VAGAS PASSÍVEIS DE REPOSIÇÃO. POSSIBILIDADE DA CONTAGEM DO CARGO VAGO PARA FINS DE REPOSIÇÃO, EM VIRTUDE DE DESLIGAMENTO DE SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO, DESDE QUE DENTRO DO PRAZO. CURSO DE FORMAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL COMO ETAPA DO CONCURSO PÚBLICO. PAGAMENTO DE BOLSA DE ESTUDOS, DE NÍTIDO CARÁTER REMUNERATÓRIO. INSERÇÃO DESTA NO CÁLCULO DA DESPESA COM PESSOAL. POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NAS ATIVIDADES-MEIO. EXCEÇÃO LEGAL DE REPOSIÇÃO LIMITADA ÀS ATIVIDADES-FIM DA SEGURANÇA. VEDAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA SEGURANÇA PÚBLICA, INCLUSIVE NA ATIVIDADE-MEIO, EM VIRTUDE DA INDELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA E DA CONSTITUIÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS, SALVO SE CONSIDERADAS ATIVIDADES SECUNDÁRIAS CONSUBSTANCIADAS EM ATOS MATERIAIS QUE PRECEDEM ATOS JURÍDICOS DE POLÍCIA OU DECISÓRIOS. CONTABILIZAÇÃO DA DESPESA NO GRUPO DESPESA 'PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS' SEMPRE QUE SE DESTINAREM À SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES OU EMPREGADOS PÚBLICOS, NÃO SE ENQUADRANDO EM TAL HIPÓTESE



APENAS A CONTRAÇÃO DE TERCEIROS PARA EXECUÇÃO DE ATIVIDADES QUE, SIMULTANEAMENTE: SEJAM ACESSÓRIAS, INSTRUMENTAIS OU COMPLEMENTARES AOS ASSUNTOS QUE CONSTITUEM ÁREA DE COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO OU ENTIDADE; NÃO SEJAM INERENTES ÀS CATEGORIAS FUNCIONAIS ABRANGIDAS POR PLANO DE CARGOS DO QUADRO DE PESSOAL DO ÓRGÃO OU ENTIDADE, SALVO EXPRESSA DISPOSIÇÃO LEGAL EM CONTRÁRIO, OU QUANDO SE TRATAR DE CARGO OU CATEGORIA EXTINTO, TOTAL OU PARCIALMENTE; E, NÃO CARACTERIZEM RELAÇÃO DIRETA DE EMPREGO.

I – DO RELATÓRIO

1. Cuida o presente de Consulta formulada pela Excelentíssima Secretária de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social – SESED, Senhora Kalina Leite Gonçalves.

2. A consulente indaga a esta Egrégia Corte de Contas se:

“a) é lícito e regular o Órgão ou Poder Estadual que esteja com sua despesa total com pessoal extrapolando o limite legal definido no art. 20, inciso II, da LRF:

a-1) autorizar e realizar concurso público destinado a provimento de cargo público, decorrente reposição (sic) em virtude de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança?

a-2) sendo o curso de formação técnico-profissional uma das etapas do concurso público, a despesa prevista em lei e decorrente do pagamento da bolsa de estudos, seria contabilizada como despesa com pessoal?

a-3) sendo o termo “aposentadoria” aplicado unicamente ao servidor civil, poder-se-ia aquele ser entendido genericamente como passagem para a inatividade, englobando também a “transferência para a reserva remunerada” e a “reforma”, formas de inatividade dos servidores militares?



a-4) sendo a “aposentadoria ou falecimento” espécies do gênero vacância/desligamento do cargo público e considerando que um dos objetivos da LRF é o controle da despesa com pessoal, poder-se-ia estender a reposição a outras formas de vacância/desligamento, como por exemplo a “exoneração, demissão, licenciamento, exclusão a bem da disciplina, deserção, perda do posto ou graduação, etc.”, já que em todos estes casos a despesa com pessoal é suprimida?

a-5) em caso de vacância ou desligamento de servidor em estágio probatório, esta “vaga” poder-se-ia ser computada para os fins de reposição de que trata a LRF?

a-6) quando a parte final do inciso IV, do parágrafo único, do art. 22 da LRF fala em “*servidores das áreas de ... segurança*”, abrange também os servidores da atividade meio?

a-7) licitar e contratar empresa de terceirização de mão-de-obra em substituição direta de servidores e empregados públicos? Mesmo sendo esta despesa contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal” seria a mesma computada na despesa total com pessoal?”.

3. A Consultoria Jurídica emitiu o Parecer n. 335/2015-CJ/TC sobre a questão, tendo opinado pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pela seguinte proposta de solução:

“a) é lícito e regular o Órgão ou Poder Estadual que esteja com sua despesa total com pessoal extrapolando o limite legal definido no art. 20, inciso II, da LRF:

a-1) autorizar e realizar concurso público destinado a provimento de cargo público, decorrente reposição (sic) em virtude de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança?

*Analisando-se sistematicamente a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar Estadual nº 303, de 2005, **pode-se concluir que os serviços essenciais do Estado, assim entendidos os das áreas de educação, saúde e segurança, não podem sofrer solução de continuidade e, excepcionalmente, o***



legislador previu a possibilidade de reposição das vagas, mesmo quando ultrapassado o limite legal para os gastos com pessoal.

Todavia, no caso específico da área de segurança, levando-se em consideração que a nomeação decorrente de aprovação em concurso público é forma de provimento originário e que existem outras formas de provimento, especialmente a promoção à graduação superior permitida nos termos da solução de consulta apresentada no processo nº 006470/2014-TC (Decisão nº 2056/2014-TC), a Secretaria Estadual da Segurança Pública e da Defesa Social deve ter especial atenção ao cálculo dos cargos vagos para fins de reposição, não só em decorrência da aposentadoria ou do falecimento, mas também em razão das outras hipóteses de vacância.

a-2) sendo o curso de formação técnico-profissional uma das etapas do concurso público, a despesa prevista em lei e decorrente do pagamento da bolsa de estudos, seria contabilizada como despesa com pessoal?

Diante do caráter remuneratório da bolsa prevista nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Estadual nº 463, de 2012, as despesas decorrentes de seu pagamento devem ser contabilizadas como despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

a-3) sendo o termo “aposentadoria” aplicado unicamente ao servidor civil, poder-se-ia aquele ser entendido genericamente como passagem para a inatividade, englobando também a “transferência para a reserva remunerada” e a “reforma”, formas de inatividade dos servidores militares?

As hipóteses de transferência para reserva remunerada e de reforma dos militares equiparam-se, para fins de inatividade, à aposentadoria do servidor público civil, com apenas uma exceção: como o militar transferido para reserva está sujeito à prestação de serviços na ativa, mediante eventual convocação, há de se observar essa hipótese, para fins de contabilização das vagas existentes.

Esta deve ser a interpretação dada à Decisão nº 2056/2014-TC, proferida nos autos do processo nº 006470/2014-TC, que expressamente utiliza o termo “inatividade” para



autorizar a reposição prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000.

a-4) sendo a “aposentadoria ou falecimento” espécies do gênero vacância/desligamento do cargo público e considerando que um dos objetivos da LRF é o controle da despesa com pessoal, poder-se-ia estender a reposição a outras formas de vacância/desligamento, como por exemplo a “exoneração, demissão, licenciamento, exclusão a bem da disciplina, deserção, perda do posto ou graduação, etc.”, já que em todos estes casos a despesa com pessoal é suprimida?

*“72. Sendo assim, é plenamente aceitável a reposição de pessoal da área de segurança, saúde e educação, em face de inatividade, falecimento, exoneração, demissão e demais espécies de vacâncias de cargos, que representam supressão de remuneração, ainda que extrapolado o limite legal de gastos com pessoal”. **(Resposta extraída da fundamentação do parecer, pois a CONJUR acabou não a reproduzindo nas conclusões).***

a-5) em caso de vacância ou desligamento de servidor em estágio probatório, esta “vaga” poder-se-ia ser computada para os fins de reposição de que trata a LRF?

*Este Tribunal de Contas possui deliberação sobre o assunto na solução à Consulta formulada pela Controladoria Geral do Estado nos autos do processo nº 001290/2014-TC, com modificação de entendimento anterior, para considerar **lícita a nova nomeação para preenchimento de vaga, dentro do prazo a que corresponderia o estágio probatório, em caso de exoneração ou demissão do servidor nomeado, consoante Decisão nº 167/2014 - TC.***

a-6) quando a parte final do inciso V, do parágrafo único, do art. 22 da LRF fala em “servidores das áreas de ... segurança”, abrange também os servidores da atividade meio?

Não. O provimento de cargo público na área de segurança, quando atingido ou extrapolado o limite prudencial, somente é permitido para realização de atividades finalísticas.



a-7) licitar e contratar empresa de terceirização de mão de obra em substituição direta de servidores e empregados públicos? Mesmo sendo esta despesa contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal” seria a mesma computada na despesa total com pessoal?

Somente os policiais militares, os policiais civis e os bombeiros desempenham a atividade fim e estão amparados pela exceção da Lei de Responsabilidade Fiscal que autoriza a reposição de pessoal na área de segurança, quando extrapolado o limite de despesa com pessoal.

As atividades meio não estão amparadas pela exceção prevista no art. 22, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal para reposição de pessoal, sendo impossível a licitação e contratação de empresa de terceirização de mão de obra em substituição direta de servidores e empregados públicos.

Mesmo sendo esta despesa contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal” deve ser computada na despesa total com pessoal para fins de apuração de limites de despesa com pessoal.”

4. Por derradeiro, o Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer n. 18/2016-PG, por meio do qual opinou pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, **divergindo pontualmente da CONJUR, conforme texto sublinhado abaixo**, registrou como proposta de resposta:

“1 – O ente público que esteja acima do limite legal das despesas com pessoal pode autorizar e realizar concurso público para as áreas ditas essenciais (educação, saúde e segurança), desde que as vagas previstas no certame sejam destinadas exclusivamente para a reposição oriunda de aposentadoria ou falecimento de servidores vinculados àquelas áreas;

2 – Por ter natureza remuneratória, e não indenizatória, a bolsa de estudos percebida durante o curso de formação representam dispêndios que devem ser contabilizados como despesa com pessoal, na forma do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (sic);



3 – Para fins do art. 22, IV, da LRF, a expressão “aposentadoria” – ordinariamente aplicável somente aos servidores civis – **deve ser compreendida de forma lassa, englobando a “transferência para a reserva remunerada” e a “reforma”, espécies de inatividade dos servidores militares.** Deve restar ressalvada a hipótese seguinte, observada pela unidade consultiva: **‘como o militar transferido para reserva está sujeito à prestação de serviços na ativa, mediante eventual convocação, há de se observar essa hipótese, para fins de contabilização das vagas existentes’;**

4 e 5 – **A reposição dos cargos prevista no art. 22, IV, da LRF, nas áreas de segurança, saúde e educação, deve se resumir as hipóteses de falecimento e aposentadoria, como consta na literalidade do dispositivo legal, inclusive quanto à vacância ou desligamento de servidor em estágio probatório, salvo se, na origem, a vaga for justamente proveniente de uma das exceções trazidas pela LRF, e tiver permanecido a mesma situação fática que ensejou a incidência da exceção;**

6 – **As exceções previstas no art. 22, IV, da LRF, só se aplicam aos servidores vinculados às atividades-fim das áreas de saúde, educação e segurança;**

7 – **Não é possível a contratação de empresa de terceirização de mão-de-obra para substituição direta de servidores e empregados públicos que tenham sido recrutados para desempenho de atividade-fim. Já a contratação dessas empresas para substituição de servidores e empregados públicos concursados para atuar na atividade-meio é possível, mas somente após a necessária extinção legal dos cargos ou empregos públicos e, em isso ocorrência (extinção dos cargos ou empregos públicos) (sic), não deverão tais despesas ser levadas em conta no total da despesa com pessoal.**



II – DA FUNDAMENTAÇÃO

A) – DA ADMISSIBILIDADE

5. A Lei Complementar Estadual n. 464/12, no seu art. 103, incisos I a III, regra essa reproduzida no art. 317, incisos I a III, do Regimento Interno desta Corte de Contas¹, **listou, taxativamente, os legitimados para formular consulta.** São eles: (i) os Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios; (ii) os **Secretários de Estado** e de Municípios ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e, (iii) os dirigentes de entidades da Administração Indireta do Estado e dos Municípios.

6. Na hipótese dos autos, sendo a requerente Secretária de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social – SESED, tem-se por inconteste a sua legitimidade.

7. Além disso, o presente requerimento de consulta preenche os demais requisitos exigidos pelos diplomas normativos regentes (LCE/RN n. 464/12, art. 102 e 103, parágrafo único, c/c art. 316 e 317, parágrafo único, do RITCE-RN), visto que foi elaborado com **clareza e objetividade, em forma de quesito, revelando situação hipotética no tocante à interpretação de disposições relativas ao controle externo.**

8. Em sendo assim, **conheço** da consulta.

B) – DO MÉRITO

9. Relativamente ao mérito, em virtude dos vários quesitos, enfrentaremos a matéria de maneira articulada, a partir de tópicos delimitadores que objetivam uma solução didática.

10. Pois bem, é cediço que o constituinte originário (CF, art. 169), preocupado com o gasto público, em particular, com a despesa com pessoal ativo e inativo dos entes federados, conferiu ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer limites.

¹ Resolução n. 009/2012.



11. Neste prisma, surgiu a Lei Complementar Federal n. 101/2000, cognominada de “Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”. Esta, ao que nos interessa, no tocante ao Estado-membro, preceituou que da receita corrente líquida **somente pode ser gasto com pessoal até 60%** (LRF, art. 19), **como limite geral ou global**.

12. Esclareça-se que **o citado limite estadual é repartido** (LRF, art. 20, II, “a” a “d”), sendo 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Poder Judiciário, 2% para o Ministério Público e **49% para o Poder Executivo**.

13. Na hipótese, a consulente introduz os questionamentos **partindo da premissa de que o Órgão ou Poder estadual se encontra com a despesa total com pessoal acima do limite legal repartido**.

14. Ressalte-se, por oportuno, que a despesa total com pessoal compreende o somatório de gastos com ativos, inativos e pensionistas, de quaisquer espécies, inclusive encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (LRF, art. 18).

15. Ciente da premissa posta, passemos as questões.

B.1) DA POSSIBILIDADE DE DEFLAGRAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA REPOSIÇÃO DE PESSOAL NAS ÁREAS ESSENCIAIS. DA INATIVIDADE DOS SERVIDORES MILITARES E DA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DA LRF.

16. Ao investigar a LRF, percebe-se que o legislador vedou o Poder ou órgão que houver incorrido no excesso, ou seja, que excedeu 95% da despesa total com pessoal, atingindo, portanto, o limite prudencial, prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título (LRF, art. 22, parágrafo único, IV). Essa mesma vedação, registre-se, e com total razão, aplica-se também quando o Poder ou órgão atingir o limite legal de despesa com pessoal.

17. **Acontece que para as chamadas áreas essenciais, taxativamente enumeradas pela Lei como as de educação, saúde**



e segurança, o legislador infraconstitucional ressaltou a citada vedação nos casos de “reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento dos servidores”.

18. **Dito de outro modo, mesmo tendo o Poder Executivo alcançado o limite prudencial ou o legal mencionado com a despesa com pessoal pode promover a reposição dos servidores aposentados ou falecidos das áreas essenciais em seu texto nominadas.**

19. Pontue-se, por oportuno, que o legislador, ao se referir à “aposentadoria”, instituto típico relacionado ao servidor civil, **em verdade tratou da “inatividade” lato senso**, como bem alertou a CONJUR. Ou seja, a LRF, neste particular, disse menos do que deveria dizer, devendo o intérprete verificar quais os reais limites da norma.

20. Sendo assim, faz-se necessário, a bem da igualdade entre os servidores e do respeito à lógica do razoável, basilar ao sistema jurídico, uma **interpretação extensiva a fim de abarcar os servidores militares que, tecnicamente, a rigor, não se aposentam, mas vão para reserva remunerada ou se reformam** (Lei Federal n. 6.880/80, art. 3º, §1º, “b”, I a III, art. 96 e art. 104 c/c Lei Estadual n. 4.630/76, art. 3º, §2º, “a” e “b”), institutos esses da inatividade que a LRF passou *in albis*, carecendo da amplitude, ora solucionada por tal espécie de interpretação quanto ao resultado.

21. Neste sentido, temos a **Decisão n. 2056/2014-TC, desta Corte de Contas**, no âmbito do Processo n. 006470/2014-TC, que, como bem observou a CONJUR, **utiliza o termo “inatividade” para autorizar a reposição de militares**, nos termos referidos. Vejamos:

“DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, concordando integralmente com o posicionamento da Consultoria Jurídica, parcialmente com o do Órgão do Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas e acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar no sentido do CONHECIMENTO da Consulta formulada e, no mérito, ao encaminhamento de RESPOSTA nos seguintes termos:



a) QUESITO 01: É lícita a promoção de militares de um para outro posto vago, no caso de Oficiais?

SIM, desde que se trate de hipótese de REPOSIÇÃO em que o ato de provimento de promoção não importe em criação de nova despesa, mas simplesmente em mera substituição da titularidade dos respectivos Postos de grau hierárquico superior a 2º Tenente, declarados **VAGOS em decorrência de INATIVIDADE ou FALECIMENTO dos antigos titulares** (art. 22, parágrafo único, inc. IV, in fine, LC nº 101/2000).

Outrossim, por se tratar de promoção gradual e sucessiva onde cada vaga aberta nos postos mais elevados acarretará a respectiva vacância nos postos iniciais (§ 2º, do art. 19, da Lei nº 4533/1975), SERÁ POSSÍVEL a PROMOÇÃO AO POSTO SUPERIOR fixada pelo art. 19, inc. I, da Lei nº 4533/1975, quando a vaga do Posto de grau hierárquico inferior surgir em decorrência das hipóteses de promoção dos incs. II e IV, do art. 19, da Lei nº 4533/1975, é dizer: **se o Oficial é promovido a Posto superior para fins de reposição decorrente de inatividade ou falecimento do antigo titular**, os postos iniciais que restaram vagos com a promoção dos Oficiais ao círculo ou escala hierárquica superior poderão, igualmente, ser providos pelos Oficiais de grau hierárquico inicial, excluída a hipótese de provimento do Posto de 2º Tenente que somente se dará por concurso público (art. 11, § 1º, Lei nº 4533/1975), desde que, nesta hipótese, a despesa com pessoal esteja em patamar imediatamente abaixo do limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da LC nº 101/2000.

b) QUESITO 02: É lícita a promoção de militares de uma para outra graduação vaga, no caso das praças?

SIM, desde que se trate de hipótese de REPOSIÇÃO em que o ato de provimento de promoção não importe em criação de nova despesa, mas simplesmente em mera substituição da titularidade das respectivas Graduações de grau hierárquico superior a Soldado, **declaradas VAGAS em decorrência de INATIVIDADE ou FALECIMENTO dos antigos titulares** (art. 22, parágrafo único, inc. IV, in fine, LC nº 101/2000).

Outrossim, por se tratar de promoção gradual e sucessiva onde cada vaga aberta nas graduações mais elevadas acarretará a respectiva vacância nas graduações iniciais (§ 2º, do art. 19, da Lei nº 4533/1975), SERÁ POSSÍVEL a PROMOÇÃO A GRADUAÇÃO SUPERIOR fixada pelo art. 19, inc. I, da Lei nº 4533/1975, quando a vaga da Graduação



de grau hierárquico inferior surgir em decorrência das hipóteses de promoção dos incs. II e IV, do art. 19, da Lei nº 4533/1975, é dizer: **se o Praça é promovido à Graduação superior para fins de reposição decorrente de inatividade ou falecimento do antigo titular**, as graduações iniciais que restaram vagas com a promoção dos Praças ao círculo ou escala hierárquica superior poderão, igualmente, ser providas pelos Praças de grau hierárquico inicial, excluída a hipótese de provimento da Graduação de Soldado que somente se dará por concurso público (art. 11, § 1º, Lei nº 4533/1975) desde que, nesta hipótese, a despesa com pessoal esteja em patamar imediatamente abaixo do limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da LC nº 101/2000.

c) QUESITO 03: É lícita a concessão e implantação da “promoção funcional” definida no art. 10, da LCE 463/2012 aos Oficiais e Praças?

NÃO. Neste caso, em homenagem aos princípios do equilíbrio fiscal e da prudência, prevalece o óbice do art. 22, parágrafo único, inc. I, da LC nº 101/2000, vez que se está tratar de vantagem pecuniária concedida após a extrapolação do limite prudencial. Registre-se que, neste caso, o próprio legislador estadual já condicionou a outorga das vantagens previstas na LCE nº 463/2012 (art. 20) ao cumprimento do percentual legal de despesa com pessoal inerente ao Poder Executivo.

De outro modo, não incide a norma de exceção do art. 22, parágrafo único, inc. IV, in fine, da LRF, posto que a “progressão funcional” do art. 10, da LCE nº 463/2012, não representa circunstância legal de reposição, por intermédio de provimento (promoção), **decorrente de inatividade ou falecimento de militares titulares de Postos ou Graduações**, mas, simplesmente, mera elevação de subsídio em virtude da movimentação do militar de um nível remuneratório para outro imediatamente superior, somente em razão do decurso do tempo de efetivo serviço no cargo.

Dessa forma, a concessão e implantação da “progressão funcional” de um nível remuneratório para outro imediatamente superior, prevista no art. 10, da LCE nº 463/2012, aos Oficiais e Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar NÃO SE MOSTRA LÍCITA até que o percentual de despesa com pessoal pertinente ao Poder Executivo do Estado Rio Grande do Norte seja reconduzido a patamar imediatamente abaixo do limite



prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da LC n° 101/2000.”

22. Destarte, conclui-se que, mesmo estando acima do limite prudencial e também do legal, **nada impede que a Administração deflagre concurso público ou processo seletivo simplificado, conforme o caso, objetivando o provimento de cargos, a admissão ou contratação a qualquer título para as áreas essenciais (educação, saúde e segurança) a fim de repor pessoal das atividades-fim, em virtude de inatividade ou falecimento, seja ele civil ou militar** (LRF, art. 22, parágrafo único, IV). Enfatize-se, por ser demais oportuno, com essa conclusão acima exposta, que essa permissividade da LRF **se limita apenas às áreas essenciais**, com o que em todas as outras áreas de atuação do Estado a vedação vale por si, ou seja, **está-se proibido desde já a mera deflagração de concurso público ou processo seletivo simplificado para admissão ou contratação, a qualquer título, quando o Poder ou órgão estiver acima dos limites prudencial ou legal!** Esse aspecto há de ser ressaltado porquanto não é incomum – antes pelo contrário!!!! –, por exemplo, a deflagração de concursos públicos mesmo tendo o Poder ou órgão extrapolado os limites com despesa com pessoal, sob a alegação de que a simples feitura do certame não acarretaria aumento com despesa com pessoal.

B.2) DA VACÂNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO, INCLUSIVE NO ESTÁGIO PROBATÓRIO, E SEUS EFEITOS. DA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DA POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO PARA FINS DE REPOSIÇÃO.

23. Segundo CARVALHO FILHO, **vacância** “é o fato administrativo-funcional que indica que determinado cargo público não está provido, ou, em outras palavras, está sem titular”². Sendo assim, salvo extinção legal, o cargo vago pode ser novamente provido, desde que por concurso público, como pontuado acima, ou por promoção e readaptação.

24. Para os **servidores públicos civis, geram vacância: (i)** a exoneração, a demissão, a **aposentadoria, o falecimento** do servidor e a posse em outro cargo inacumulável, pois provocam a extinção do vínculo estatutário, findando a titularização dos

²CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 23ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010, p. 676-677.



cargos; e, (ii) a promoção e a readaptação, porque titulares de determinados cargos passam a ocupar outros cargos, vagando os primeiros³.

25. No tocante aos **servidores públicos militares**, conforme delimita o quesito formulado pela *requerente*, a Lei Federal n. 6.880/80, art. 94, incisos I a XI, **lista como hipóteses de exclusão e desligamento do serviço militar, portanto, de vacância: a transferência para a reserva remunerada, a reforma**, a demissão, a perda do posto ou patente, o licenciamento, a anulação de incorporação, a desincorporação, a exclusão a bem da disciplina, a deserção, o **falecimento** e o extravio.

26. No mesmo sentido, temos a Lei Estadual n. 4.630/76, art. 21, “a” a “c”, e art. 87, incisos I a IX, **enquadrando as aludidas hipóteses de exclusão e desligamento do serviço militar como sendo de vacância**, salvo quanto à anulação de incorporação e à desincorporação, situações não dispostas expressamente na lei estadual.

27. Conforme lições de KAYAT, vejamos as distinções entre reforma, reserva e licenciamento⁴:

“Reforma é a situação em que o militar **passa definitivamente à inatividade**, na maioria das vezes por idade, doença ou acidente. Em regra, não é possível o retorno ao serviço ativo, como se dá na reserva. Na **reserva (...) permanece o vínculo com as atividades militares, eis que o militar da reserva pode ser convocado a retornar ao serviço ativo**. Outra distinção entre os institutos é que a **reserva pode ou não ser remunerada**; e a **reforma é sempre remunerada”**.

(...)

“O **licenciamento** é também uma espécie do gênero exclusão do serviço ativo (...). Como regra geral, pode-se dizer que o licenciamento atinge os militares temporários

³CARVALHO FILHO, *ibidem*.

⁴KAYAT, Roberto Carlos Rocha. **Forças armadas: reforma, licenciamento e reserva remunerada**. In: Revista SJRJ, Rio de Janeiro, n. 27, p. 154 e 165, 2010.



(...). **Trata-se de exclusão do serviço ativo na qual o militar não tem direito a qualquer remuneração, e este é seu principal traço distintivo em relação à reforma e à reserva remunerada. [...] o militar licenciado a bem da disciplina não será incluído na reserva não remunerada.**”

28. A doutrina, sucintamente, conceitua a **demissão** como forma de exclusão aplicada exclusivamente a oficiais, que acabam **remetidos para a reserva sem direito à remuneração**.

29. A **deserção**, por sua vez, ocorre sempre quando o militar se ausenta por tempo superior ao previsto em lei, sem licença da unidade em que serve, ou do lugar em que deve permanecer. **O desertor é sujeito à demissão, portanto, não dispõe de direito à remuneração**.

30. Situação semelhante é a do **extravio**. O militar extraviado é o que desapareceu por prazo superior ao previsto em lei. Ele pode ser excluído do serviço ativo, **cessando a remuneração**, salvo reaparecimento com reinclusão e nova agregação.

31. De igual modo, a **perda do posto, aplicada a oficial, ou da patente, aplicada ao praça, também não confere remuneração** aos militares. No mesmo sentido, a **exclusão do militar a bem da disciplina**, aplicada ao aspirante a oficial e a praça com estabilidade, **também suprime o direito a qualquer remuneração**.

32. Pois bem, como visto acima, o termo “aposentadoria”, expressamente previsto na LRF, deve ser compreendido, em interpretação extensiva, como “inatividade”, abrangendo, por conseguinte, os institutos da “reserva remunerada” e da “reforma” inerentes ao estatuto dos servidores públicos militares.

33. Também identificamos referência expressa ao falecimento, **todavia, sobre os demais institutos da vacância militar presente na legislação estadual – exoneração, demissão, perda do posto ou patente, licenciamento, exclusão a bem da disciplina, deserção e extravio – a LRF nada dispõe**.



34. **Ao contrário do que defendeu o MPC, penso que o legislador, na LRF –no tocante à vacância do cargo público nas áreas essenciais e à possibilidade imediata de provê-lo em reposição, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, ou a admissão ou contratação a qualquer título, mesmo quando o Órgão ou Poder estadual se encontra acima do limite legal de despesa com pessoal disposto no art. 20, II, de tal diploma –, não assentou a exata equivalência entre os sentidos e a vontade presente na lei, ou seja, não utilizou de forma adequada e correta todos os termos contidos no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF.**

35. Neste prisma, a interpretação não pode ser declarativa (*in claris cessat interpretatio*) e gramatical ou literal, como sugerida pelo *Parquet*. Isso porque, o texto da LRF, na hipótese em questão, é menos conclusivo que sua intenção, o que se exige a ampliação do significado literal para a obtenção do efeito prático⁵. Ou seja, se a aposentadoria e o falecimento, que acabam por gerar despesa com pessoal, são admitidas pelo legislador para fins de reposição nas áreas essenciais, por qual motivo lógico-razoável as demais hipóteses de vacância militar, que sequer geram despesa com pessoal (Lei Estadual n. 4.630/76, arts. 106 a 120), não seriam?

36. Dito isso, assente-se mais uma vez que a interpretação deve ser extensiva, sistemática e teleológica no sentido de admitir todas as formas de vacância, sobretudo as que não geram despesa com pessoal, para fins do permissivo de reposição de pessoal das áreas essenciais, conforme disposto no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Processo n. 385753/2007, Tribunal Pleno, Acórdão n. 462/2009) e do Estado de Santa Catarina (Processo n. COM-03/03395370, Plenário, Decisão n. 2695/2003), como bem cotejou a CONJUR.

37. Saliente-se, que esta Corte de Contas, por meio da **Decisão n. 2056/2014-TC, proferida no âmbito do Processo n. 006470/2014-TC e acima transcrita, também já decidiu pela**

⁵MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. São Paulo: Revista Forense, 1999.



interpretação extensiva, admitindo a reposição de militar quando da promoção à graduação superior, que também é hipótese de vacância.

38. Na mesma linha de pensamento, reproduzimos citações doutrinárias feitas pela CONJUR, tanto de DI PIETRO, quanto de FIGUEREDO *et. al.*, respectivamente, ambos referentes ao alcance da exceção do inciso IV, parágrafo único, do art. 22, da LRF:

“[...] Ela completa-se com a norma do inciso IV, esta sim proibindo o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. **A exceção é plenamente justificável, por se tratar de serviços essenciais, que constituem dever do Estado, imposto pela própria Constituição (arts. 144, 196 e 205). O dispositivo ficaria mais completo se previsse também a reposição, nessas áreas, em outros casos de vacância, como os que decorrem de exoneração, dispensa ou demissão do servidor.**”⁶ (Grifos nossos).

“O inciso IV ressalva a vedação o provimento de cargo público mediante reposição de servidores por motivo de aposentadoria e falecimento, nas áreas de educação, saúde e segurança. O rigorismo da lei decerto trará problemas para a Administração. Suponhamos o caso de uma escola pública onde uma quantidade muito grande de professores venha a pedir exoneração. Pela regra do artigo, não poderia dar-se a reposição. **Tal regra é absurda. No entanto, se harmonizarmos o dispositivo com o artigo 205 da CF, decerto, com base no interesse público, na interpretação sistêmica e no princípio da razoabilidade, seríamos obrigados a aceitar essa reposição.**”⁷ (Grifos nossos)

39. No tocante aos militares conduzidos à reserva remunerada, esclareça-se que as respectivas vagas abertas em

⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *In: Comentários à lei de responsabilidade fiscal.* (Org. Carlos Valder do Nascimento e Ives Gandra da Silva Martins). 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 168.

⁷ FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal.* 2ª ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: RT, p. 162-163.



vacância devem ser contabilizadas para fins de reposição, haja vista se tratar de hipótese típica de inatividade. Todavia, como bem pontuou a CONJUR, seguida pelo MPC, caso o militar da reserva remunerada retorne ao serviço ativo, nos termos da Lei Estadual n. 4.630/76, visto que permanece vinculado às atividades militares, há de se observar essa ocorrência administrativa, para fins de cálculo das efetivas vagas existentes passíveis de reposição, nos termos da LRF.

40. Em relação à vacância ou desligamento de servidor durante o estágio probatório, como bem registrou a CONJUR, esta Egrégia Corte de Contas, **conforme Decisão n. 167/2014 – TC, proferida no âmbito do Processo n. 1290/2014 – TC, já decidiu ser lícita, para fins de reposição, dentro do prazo do estágio probatório, portanto, antes da estabilização** (CF, art. 41), **a realização de nova nomeação para preenchimento do cargo que vagou, em caso de exoneração ou demissão do servidor nomeado e em exercício.** Vejamos o citado *decisum*:

“DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento da consulta para responder ao consulente os questionamentos formulados:

Pergunta: “a) havendo nomeação nos termos do item “b” da Decisão 154/2011-TCE e não havendo posse do nomeado, é lícita nova nomeação para preenchimento dessa vaga?”

Resposta: Sim, havendo nomeação nos termos do item “b” da Decisão 154/2011-TCE e não havendo posse do nomeado, é lícita nova nomeação para preenchimento dessa mesma vaga.

Pergunta: “b) havendo nomeação nos termos do item “b” da Decisão 154/2011-TCE e posse, mas não entrando em exercício nomeado, é lícita nomeação para preenchimento dessa vaga?”

Resposta: Sim, havendo nomeação nos termos do item “b” da Decisão 154/2011-TCE e posse, mas não entrando em exercício nomeado, é lícita nomeação para preenchimento dessa mesma vaga.

Pergunta: “c) havendo nomeação nos termos do item “b” da Decisão 154/2011-TCE, posse exercício, mas venha o servidor a ser exonerado ou demitido, é lícita



nova nomeação para preenchimento dessa vaga? Essa nova nomeação poderá ser realizada até o final do prazo a que corresponderia o estágio probatório, isto é, antes que se desse a estabilidade no cargo (CF, art. 41)?”

Resposta: Sim, havendo nomeação nos termos do item “b” da Decisão 154/2011-TCE, posse e exercício, mas venha o servidor a ser exonerado ou demitido, é lícita nova nomeação para preenchimento dessa mesma vaga, dentro do prazo a que corresponderia o estágio probatório.”

B.3) NATUREZA JURÍDICA DA BOLSA DE ESTUDO CONCEDIDA DURANTE O CURSO DE FORMAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL, COMO ETAPA DO CONCURSO PÚBLICO.

41. É cediço que o ingresso no serviço público na condição de servidor efetivo requer a prévia submissão e aprovação em concurso público.

42. No militarismo estadual, uma das etapas do concurso público é o curso de formação técnico-profissional, tanto de soldados quanto de oficiais, o que enseja o pagamento ao aluno de uma bolsa (Lei Complementar Estadual n. 463/2012, arts. 15 e 16, I a III).

43. **Ocorre que, apesar de constar como etapa do certame, a matrícula no curso de formação, conforme legislação estadual, já garante o ingresso do aluno no serviço público militar, inclusive com contagem de tempo (Lei Estadual n. 4.630/76, arts. 3º, §1º, 1, “d”, 14, §3º, 31, e 122, §1º, “b”; Decreto n. 15.293/01, arts. 2º e 4º); além disso, proporciona ao soldado e ao oficial-aluno o recebimento de uma contraprestação pelo serviço prestado ao Estado durante sua formação. Trata-se de uma bolsa, cuja natureza jurídica é nitidamente remuneratória.**

44. Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no âmbito do Recurso Especial n. 1.415.409/PB, como bem colacionou a CONJUR, **assentou que bolsa de estudos paga para formação de militar dispõe de natureza remuneratória.**



45. Destarte, sendo a bolsa em questão de natureza remuneratória, **as despesas decorrentes do seu pagamento devem ser incluídas no cálculo das despesas com pessoal** (LRF, art. 18).

B.4) DA TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: LIMITES E REFLEXO NA DESPESA TOTAL COM PESSOAL.

46. A terceirização é prática cada vez mais presente na realidade brasileira, inclusive no serviço público, sendo destinada ao desvencilhamento das atividades-meio, a fim de que o Estado, à luz do princípio da eficiência (CF, art. 37), possa se concentrar nas suas estratégicas atividades-fim.

47. No âmbito federal, o Decreto n. 2.271/97, art. 1º, §§1º e 2º, dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional, listando como objeto as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

48. O citado decreto, que pode ser aplicado por analogia, veda, expressamente, a terceirização ou execução indireta das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

49. A Lei n. 9.632/98, em seu art. 2º, também no âmbito federal, ao contrário do que sustenta o MPC, flexibilizou a necessidade da prévia extinção do cargo, **possibilitando a terceirização ou execução indireta das atividades correspondentes a cargos extintos ou em extinção. Sendo assim, não se pode admitir que ela seja usada para substituição direta de servidores ou empregados públicos, mas nada impede que se tenha terceirizados convivendo com servidores ou empregados públicos remanescentes em carreira em extinção.**



50. Como se percebe, há limites a terceirização. Do contrário teremos afronta à Lei Fundamental, no tocante à livre acessibilidade de cargos e empregos públicos, mediante seleção por concurso público.

51. Neste prisma, como bem assentou FARIA em estudo sobre a terceirização no serviço público, **ela não se aplica na própria atividade-fim do órgão da administração**, ou seja, “os *órgãos públicos não podem delegar a terceiros a execução integral de atividades que constituem sua própria razão de ser*”⁸, excetuados os serviços públicos que venham a ser objeto de concessões (CF, art. 175; Lei n. 8.987/95).

52. Conclui o citado autor que a terceirização de serviços pela administração pública:

“[...] é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível adotá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros, nem para funções que impliquem no exercício do poder de polícia ou na prática de atos administrativos”. (Grifos nossos).

53. **Todavia, consoante lição de MELLO, a restrição aludida, no tocante ao poder de polícia, não é absoluta, pois nada impede que o Poder Público possibilite que determinados atos materiais, que precedem atos jurídicos de polícia, sejam perpetrados por particulares, por força de delegação, ou em decorrência de avença contratual. Vejamos o excerto doutrinário sobre ao assunto:**

“A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio

⁸FARIA, Flávio Freitas. *Terceirização no serviço público e cooperativas de trabalho*. In: Administração pública, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2011.



entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros.

Daí não se segue, entretanto, que certos atos materiais que precedem atos jurídicos de polícia não possam ser praticados por particulares, mediante delegação, propriamente dita, ou em decorrência de simples contrato de prestação.⁹(Grifos nossos)

54. Neste prisma, no tocante ao serviço público de segurança, cujas atividades são tipicamente cumpridas com base no exercício do indelegável poder de polícia ou na prática de atos administrativos em geral de força pública, **tem-se por vedada, em regra, a terceirização ou execução indireta, ainda que nas situações que se possa dizer que são atividades-meio em relação às finalidades do órgão público, por exemplo, a função de escrivão frente a de polícia judiciária investigativa, a função de motorista de viatura frente a de polícia administrativa ostensiva etc.**

55. Dito de outro modo, no âmbito da segurança pública estadual, os serviços comumente desempenhados pela Polícia Militar, Polícia Civil, incluindo a Técnico-científica, pelo Corpo de Bombeiro Militar e por Agentes Penitenciários, **não são passíveis de terceirização, mesmo as atividades consideradas burocráticas ou administrativas, sem uso imediato da força pública e do poder de polícia, mas que tenham poder decisório.**

56. Todavia, as consideradas **atividades secundárias consubstanciadas em atos materiais, que precedem atos jurídicos de polícia ou decisórios, podem ser exercidas por particulares. Logo, admite-se a terceirização de tais atividades pelo respectivo órgão de segurança pública.** Por exemplo, é o caso da função de atendente do serviço de emergência e do disque denúncia, que transmite a informação coletada ao bombeiro e ao policial militar despachante, respectivamente; do operador do sistema de monitoramento de tornozeleira eletrônica colocadas em apenados, que informa a administração sobre a violação do

⁹MELLO, Celso Antônio. Bandeira. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 839-40.



equipamento ou fuga da área geográfica delimitada; da recepcionista que organiza o atendimento na Polícia Civil, etc.

57. Quanto à **classificação da despesa com a terceirização de mão-de-obra para substituição de servidores e empregados públicos**, assente-se que, a princípio, o enquadramento deve ser como “outras despesa de pessoal” (LRF, art. 18, §1º).

58. **Entretanto, não se enquadra em tal elemento as contratações de terceirização de mão-de-obra que, simultaneamente, envolvam atividades-meio; não caracterize relação direta de emprego; e, não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente.**

59. Sobre o assunto, a doutrina assenta que:

“[...] contratos de terceirização de mão-de-obra (...) deverão ser contabilizados no grupo despesa ‘pessoal e encargos sociais’ sempre que se destinarem à substituição de servidores ou empregados públicos, não se enquadrando em tal hipótese apenas a contratação de terceiros para execução de atividades que, simultaneamente, (I) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade; (II) não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente; e (III) não caracterizem relação direta de emprego”¹⁰. (Grifos nosso).

60. Destarte, assim como já havia pontuado a CONJUR, seguindo o Manual do SIAFI 2015, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), fundada na Lei de Diretrizes Orçamentária,

¹⁰SILVA, Edna Aparecida da. *Terceirização na administração pública: conflitos na legislação, orçamentação e escrituração da despesa*. Brasília: UNILEGIS, 2008, p. 35-36.



mesmo a terceirização de mão-de-obra para substituição de servidores ou empregados públicos sendo classificada no aludido elemento de despesa, ela deve ser computada na despesa total com pessoal para fins de apuração de limites de despesa com pessoal, salvo quando do preenchimento simultâneo dos requisitos referidos no excerto doutrinário supra.

III – DA CONCLUSÃO

61. Pelo exposto, em consonância integral com o parecer da CONJUR e em dissonância parcial com o parecer do MPC – porque diferente do que ele opina, entendo que o provimento de cargo público ou a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título para as áreas essenciais pode contemplar vagas decorrentes da inatividade, falecimento e das demais espécies de vacância, inclusive durante o estágio probatório; e, porque a terceirização de mão-de-obra na atividade-meio independe da extinção legal dos cargos e empregos públicos, devendo as despesas ser computadas como despesa com pessoal, salvo quando presentes, simultaneamente, os requisitos indicados na resposta abaixo –, conheço da consulta e, no mérito, VOTO pela concessão de resposta ao consulente, nos termos abaixo:

“a) é lícito e regular o Órgão ou Poder Estadual que esteja com sua despesa total com pessoal extrapolando o limite legal definido no art. 20, inciso II, da LRF:

a-1) autorizar e realizar concurso público destinado a provimento de cargo público, decorrente de reposição em virtude de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança?

Resposta: Sim, é possível a realização de concurso público destinado a provimento de cargos públicos, decorrente de reposição em virtude de aposentadoria ou falecimento de servidores unicamente das áreas essenciais, quais sejam: educação, saúde e segurança.



a-2) sendo o curso de formação técnico-profissional uma das etapas do concurso público, a despesa prevista em lei e decorrente do pagamento da bolsa de estudos seria contabilizada como despesa com pessoal?

Resposta: Sim, a despesa decorrente do pagamento de bolsa de estudos, por possuir nítido caráter remuneratório, deve ser inserida no cálculo da despesa com pessoal.

a-3) sendo o termo “aposentadoria” aplicado unicamente ao servidor civil, poder-se-ia aquele ser entendido genericamente como passagem para a inatividade, englobando também a “transferência para a reserva remunerada” e a “reforma”, formas de inatividade dos servidores militares?

Resposta: Sim, ao se referir à “aposentadoria” na LRF o legislador disse menos do que deveria, logo, em interpretação extensiva, conforme Decisão n. 2056/2014-TC proferida no âmbito do Processo n. 006470/2014-TC, o termo abrange a “inatividade” no serviço público, o que além da aposentadoria para o servidor público civil, inclui a reforma e a reserva remunerada para o servidor público militar.

a-4) sendo a “aposentadoria ou falecimento” espécies do gênero vacância/desligamento do cargo público e considerando que um dos objetivos da LRF é o controle da despesa com pessoal, poder-se-ia estender a reposição a outras formas de vacância/desligamento, como por exemplo a “exoneração, demissão, licenciamento, exclusão a bem da disciplina, deserção, perda do posto ou graduação, etc.”, já que em todos estes casos a despesa com pessoal é suprimida?

Resposta: Sim, todas as espécies de vacância de cargo público, em particular, as do militarismo, que tenham suprimidas as suas respectivas despesas, conforme Decisão n. 2056/2014-TC proferida no âmbito do Processo n. 006470/2014-TC, devem ser



computadas para fins de reposição de pessoal nas áreas essenciais.

No tocante à reserva remunerada, hipótese de vacância também contabilizada para fins de reposição de pessoal, caso o militar retorne ao serviço ativo, nos termos da Lei Estadual n. 4.630/76, há de se observar essa ocorrência, para fins de cálculo das efetivas vagas existentes passíveis de reposição.

a-5) em caso de vacância ou desligamento de servidor em estágio probatório, esta “vaga” poder-se-ia ser computada para os fins de reposição de que trata a LRF?

Resposta: Sim, é possível computar o cargo vago para fins de reposição, em virtude de desligamento de servidor em estágio probatório, desde que dentro do prazo, portanto, antes da estabilização, conforme Decisão n. 167/2014 – TC, proferida no âmbito do Processo n. 1290/2014 – TC.

a-6) quando a parte final do inciso IV, do parágrafo único, do art. 22 da LRF fala em “servidores das áreas de ... segurança”, abrange também os servidores da atividade meio?

Resposta: Não. A exceção legal pontuada só se aplica aos servidores vinculados às atividades-fim da segurança.

a-7) licitar e contratar empresa de terceirização de mão-de-obra em substituição direta de servidores e empregados públicos? Mesmo sendo esta despesa contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal” seria a mesma computada na despesa total com pessoal?”

Resposta: Sim, é possível licitar e contratar empresa de terceirização de mão-de-obra em substituição direta de servidores e empregados



públicos, desde que para o exercício de atividade-meio. Todavia, ela é vedada na área da segurança pública, em virtude da indelegabilidade do poder de polícia e da constituição de atos administrativos, ainda mesmo em situações que se possa dizer que são atividades-meio em relação às finalidades do órgão público, salvo se consideradas atividades secundárias consubstanciadas em atos materiais, que precedem atos jurídicos de polícia ou decisórios.

A despesa decorrente de tal contratação deve ser contabilizada no grupo despesa ‘pessoal e encargos sociais’, computando-se na despesa total com pessoal para fins de apuração de limites de despesa com pessoal; porém, não se enquadra em tal hipótese apenas a contratação de terceiros para execução de atividades que, simultaneamente:

- (i) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade;**
- (ii) não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente; e,**
- (iii) não caracterizem relação direta de emprego.**

É como voto.

Sala das Sessões do Pleno, 25/02/2016.

**Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro Presidente**