



Ofício Circular DCF nº 13/2023

Porto Alegre, 16 de maio de 2023.

Senhores Jurisdicionados,

Em resposta à Consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado/RS, e dado ao interesse da matéria, foi emitida Decisão pelo Tribunal Pleno determinando encaminhamento do Parecer CT Coletivo nº 10/2022, bem como a Decisão do Processo 18506-0200/22-2 ao conjunto de órgãos jurisdicionados deste Tribunal. Dessa forma, encaminham-se, em anexo, os documentos mencionados.

Ao ensejo, cordiais saudações.

Atenciosamente,

p/ Bruno Alex Londero,  
Diretor de Controle e Fiscalização.

GERAL 1401  
Câmara Municipal  
CACEQUI-RS  
Prot. 02.383/23 Pag. 123  
Data 16/05/23  
[Assinatura]  
Assinatura Hora



Processo nº 18506-0200/22-2

## Parecer CT Coletivo nº 10/2022

Consulta. Suspensão do prazo de validade de concursos públicos homologados. Prazo decadencial. Lei Complementar nº 173/2020. Artigo 10. Não aplicabilidade aos concursos públicos municipais. Municípios. Possibilidade de lei em sentido estrito para suspensão, inclusive com efeitos retroativos. Possibilidade de suspensão por ato administrativo, mas sem efeitos retroativos. Nomeações realizadas. Segurança Jurídica. Proteção da confiança.

O Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente deste Tribunal encaminha, para Parecer desta Consultoria Técnica, Consulta formulada pelo Senhor Luís Henrique Vedovato, Exmo. Prefeito do Município de Imbé.

A autoridade referida apresenta legitimidade para formular consultas, nos termos do artigo 109, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal – RI-TCE/RS. Cabe informar, ainda, que a Peça de Consulta não veio acompanhada de Parecer da assessoria jurídica da autoridade consulente, como dispõe o artigo 108, § 1º, *in fine*, da norma regimental.

A **matéria** que suscitou a formulação da Consulta se refere à **Lei Complementar - LC nº 173/2020**, em especial seu **artigo 10**, que trata da **suspensão de validade de concursos públicos**, no contexto da **Pandemia do Coronavírus**, especialmente quanto à **incidência do dispositivo aos entes municipais**, bem como em relação **aos procedimentos administrativos necessários para a suspensão de certames**, consoante **trechos destacados da Consulta** (Peça nº 4195385):



Ocorre que, com o advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, diversas alterações, suspensões e vedações foram impostas aos órgãos públicos de todo território nacional.

[...]

A partir da publicação, passou a ser amplamente difundido a SUSPENSÃO de TODOS os concursos públicos já homologados em TODO TERRITÓRIO NACIONAL.

Com base nesse entendimento, bem como em razão das demais restrições havidas pela Lei Complementar, a municipalidade considerou automaticamente suspenso os seus concursos públicos que se enquadravam naquelas condições.

[...]

Restou constatado que não houve por parte do Município a publicação da suspensão dos dois certames, uma vez que o entendimento era de que a Lei Complementar já havia efetivado essa suspensão.

Ato contínuo, não havendo na legislação disposição indicando o momento para publicação desse ato de suspensão, o Município publicou o Edital nº 218/2021 (anexo), no dia 23 de dezembro de 2021, determinando a suspensão dos concursos públicos regidos pelos Editais nº 01/2018 e 02/2018, a contar de 20 de março de 2020 até o término do estado de calamidade.

Ainda assim, através da presente consulta, busca o Município entendimento deste órgão técnico para que se evite transtornos imensuráveis para a Administração Pública e principalmente para os futuros servidores.

Como se observa do teor da Consulta, a **dúvida origina-se de situação fática, vivenciada na municipalidade**. Dessa forma, a **sugestão de autuação da Consulta, no âmbito desta Consultoria<sup>1</sup>, acolhida pelo Exmo. Presidente desta Corte, foi no sentido de examinar a situação em tese**, como é próprio das respostas às consultas, o que significa que a presente manifestação **não** se deterá aos concursos públicos e editais expressamente referidos na Consulta, **mas sim acerca da normatividade aplicável, na dimensão objetiva**, em situações como a narrada pelo Consulente. **Não se trata, portanto, de prejulgamento de caso concreto** (artigo 108, § 2º, RI-TCE/RS).

Também cabe referir que não foram encontrados achados de auditoria ou procedimentos fiscalizatórios, acerca da temática, no Município de Imbé, conforme **Informação AT/DCF nº 17/2022<sup>2</sup>**, em atenção ao disposto no artigo 108, § 3º, do RI-TCE/RS.

**É o relatório.**

<sup>1</sup> Peça nº 4338929.

<sup>2</sup> Peça nº 4263912.



## 1. O âmbito de incidência do artigo 10 da Lei Complementar nº 173/2020

A **dúvida** apresentada pelo Consulente relaciona-se, em um primeiro momento, com a **interpretação da regra de suspensão da validade de concursos públicos homologados, prevista no artigo 10 da LC nº 173/2020**, que estabelece o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e dá outras providências”, tratando-se, pois, de norma de caráter emergencial, que busca minorar os efeitos que a pandemia do Coronavírus acarretará às contas públicas de todos os Entes Federativos.

Dessa forma, impõe-se a reprodução do referido **artigo 10**, da **LC nº 173/2020**, bem como, na sequência, as **razões do veto**, da Presidência da República, ao § 1º do mesmo dispositivo, inclusive com as alterações perpetradas pela recente **Lei nº 14.314/2022**<sup>3</sup>:

### LC nº 173/2020

~~Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.~~

Art. 10. Fica suspensa a contagem dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até o término da vedação do aumento de despesa com pessoal por força desta Lei Complementar. (Redação dada pela Lei nº 14.314, de 2022)

§ 1º (VETADO).

~~§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.~~

§ 2º A contagem de prazos suspensa volta a correr a partir do dia seguinte ao término do período indicado no **caput** do art. 8º desta Lei Complementar. (Redação dada pela Lei nº 14.314, de 2022)

~~§ 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.~~

§ 3º A suspensão da contagem de prazos deverá ser publicada pelos respectivos órgãos públicos, com a declaração expressa de todos os efeitos dela decorrentes. (Redação dada pela Lei nº 14.314, de 2022)

<sup>3</sup> Norma esta que, conforme sua ementa: “Altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, para ajustar o período de suspensão da contagem dos prazos de validade dos concursos públicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da covid-19”.



## **Razões de veto da Presidência da República:**

### **§ 1º do art. 10**

“§ 1º A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados.”

### **Razões do veto**

“A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna.”

Como se percebe, a **historicidade do processo legislativo** é fundamental à situação em tela, para o fim de observar **que a regra de suspensão de concursos homologados, que alcançaria** os demais entes federativos, tais quais os **municípios**, prevista originalmente no § 1º do artigo 10, da LC nº 173/2022, foi objeto de **veto do Presidente da República**.

A alteração legislativa promovida pela **Lei nº 14.314/2022<sup>4</sup>** em nada altera a conclusão acima exposta. Percebe-se que **a alteração no artigo 10 visou harmonizá-lo com o prazo de estipulado no artigo 8º**, especialmente quanto à vedação do respectivo inciso V, ambos da LC nº 173/2022, bem como alterar a regra de que a comunicação da suspensão dos prazos deveria ser realizada pelos organizadores dos certames, conforme se depreende de **Parecer do Relator do Projeto de Lei nº 1.676, no âmbito de Senado Federal, Parlamentar Jacques Vagner**:

O art. 1º modifica o art. 10 da Lei Complementar nº 173, de 2020 – diploma legal que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Presentemente, o dispositivo alterado suspende, em todo o território nacional, os prazos de validade dos concursos públicos até o término da vigência do estado de calamidade pública decretado pela União, o que ocorreu em 31 de dezembro de 2020. No entanto, o inciso V do art. 8º da mesma norma proibiu a admissão ou a contratação de pessoal pelos três níveis de governo até 31 de dezembro de 2021, ressalvadas, entre outras, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. A nova redação harmoniza os dois prazos, estabelecendo que essa última data também valerá para a suspensão da validade dos concursos. Ademais, a comunicação da suspensão em comento deixa de caber aos organizadores dos concursos e passa para os órgãos contratantes<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ressalta-se que houve **veto total do Presidente da República, posteriormente rejeitado pelo Congresso Nacional**. Conforme: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14990> Acesso em: 02 jun. 2022.

<sup>5</sup> Disponível em:  
TC-02



Constata-se que não há alteração quanto ao alcance da regra, no sentido de permitir sua incidência aos demais entes políticos, para além da União. Ao contrário, o dispositivo vetado, qual seja, o § 1º do artigo 10 da LC nº 173/2020, coloca-se como um dos vetores interpretativos para compreensão do alcance da regra de suspensão de validade de concursos públicos, no bojo da LC nº 173/2022, que se restringe à esfera federal.

Igualmente relevante, é realçar a decisão monocrática do **Ministro Luiz Fux**, de **06/10/2021**<sup>6</sup>, no âmbito do **Supremo Tribunal Federal**, no bojo da **Suspensão de Segurança nº 5507**, que alcançou conclusão idêntica, conforme trecho da **argumentação** ventilada por aquele julgador, abaixo reproduzida (grifou-se):

Em sendo, pois, cabível o presente pedido de suspensão, consigno desde logo vislumbrar, nos limites cognitivos próprios dos incidentes de contracautela, a **plausibilidade da argumentação formulada pelo Município, no sentido de que o art. 10 da Lei Complementar nº 173/2020 se destina unicamente a concursos públicos federais**. Isto porque, tal como demonstrado na inicial do presente feito e no parecer da Procuradoria-Geral da República, a Presidência da República vetou parágrafo daquele dispositivo, aprovado pelo Congresso Nacional, que expressamente estendia a suspensão dos prazos de concursos públicos determinada no caput a “**todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados**”, tendo Sua Excelência, o Presidente da República, declinado como razão do veto justamente a aparente “**violação ao princípio do pacto federativo inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna**”.

Com efeito, neste juízo de delibação mínimo sobre a matéria de fundo, entendo ser **plausível a argumentação de que lei complementar federal não poderia tratar do prazo de validade de concursos já homologados realizados pelos outros entes da federação, na medida em que tal matéria tem natureza eminentemente administrativa** – seara na qual Estados, Distrito Federal e Municípios são autônomos, nos termos do que prevê o art. 18 da Constituição. Saliente-se que a questão ao prazo de validade de concursos públicos não tem implicação financeira necessária e direta, razão pela qual a competência da União para edição de lei complementar que fixe limites para a despesa com pessoal ativo e inativo dos demais entes da federação, prevista no art. 169 da CF, não lhe alcança, ao contrário do que ocorre com as disposições do art. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, tal como assentado pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's 6.442, 6.447 e 6.450 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 23/03/2021).

---

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9048740&ts=1650293398830&disposition=inline>  
Acesso em: 01 jun. 2022.

<sup>6</sup> Ainda que a decisão seja pretérita à Lei nº 14.314/2022, conforme aqui se sustenta, tal norma em nada altera a conclusão de que a incidência do artigo 10 da LC nº 173/2020 se restringe à União.



Em âmbito estadual, mesma conclusão alcançou a **Procuradoria-Geral do Estado - PGE/RS**, no **Parecer nº 18.283/2020**<sup>7</sup>:

Assim, o artigo 10 em invectiva não tem o condão de suspender o prazo de validade dos concursos vigentes no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, sendo necessária, acaso os Poderes legitimados para tanto assim decidam, a edição de norma estadual específica nesse sentido.

Importa destacar que **esta Corte de Contas se manifestou expressamente acerca do tema, no Processo nº 01191-0200/20-9**, que acolheu **Relatório do Grupo de Estudos destinado a compreender o alcance da LC nº 173/2020** (grifou-se):

**O veto aposto ao § 1º é autoexplicativo quanto à eficácia do artigo em relação aos demais entes federados:**

§ 1º do art. 10

“§ 1º A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados.”

**Razões do veto**

“A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna.”

Mas alerta-se que se trata de matéria já objeto de debate junto ao Parlamento Estadual, nos Projetos de Lei nº 106/2020 e nº 128/2020.

A aprovação do Relatório do Grupo de Estudos, em sessão plenária de **23/09/2020**, deu-se justamente com o fito de **fixar diretrizes fiscalizatórias e orientações aos jurisdicionados deste Órgão de Controle Externo**<sup>8</sup>.

Ademais, em atenção ao teor das razões expostas na peça de Consulta, cabe tecer uma breve consideração acerca do texto original do artigo 10 da LC nº 173/2020, especialmente quando dizia que a suspensão dos concursos homologados dar-se-ia “em todo o território nacional”. Há **limites à interpretação do Direito**, de modo que se revela uma leitura equivocada a compreensão, a partir da expressão “*todo o território nacional*”, que suspensos estavam os prazos de validade de concursos públicos municipais, pela mera aplicação da LC nº 173/2020. A

<sup>7</sup> Disponível em: <http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa18283.pdf> Acesso em: 01 jun. 2022.

<sup>8</sup> Conforme segue: “O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo a proposição do Conselheiro-Presidente, Estilac Xavier, nos termos do artigo 17, inciso II, do Regimento Interno desta Casa (aprovado pela Resolução n. 1.028/2015), decide aprovar o estudo referente à Lei Complementar Federal n. 173/2020, para que as diretrizes nele contidas subsidiem a atuação deste Tribunal de Contas em relação ao tema em causa, além de orientar os jurisdicionados acerca da matéria”.



expressão “todo território nacional”, no contexto, deve ser interpretada em face da organização político-administrativa do Estado brasileiro (art. 18, CF/1988), de modo a não violar o pacto federativo<sup>9</sup>, fundamento, aliás, constante na referida SS nº 5507, no âmbito do STF.

Desse modo, a **primeira conclusão que se alcança é no sentido de reafirmar a compreensão desta Corte de que o artigo 10 da LC nº 173/2020, redação original, incide apenas nos concursos federais. Além disso, o advento da Lei nº 14.314/2022 em nada modifica o campo de incidência do artigo 10 da LC nº 173/2020, em sua nova redação que, igualmente, se restringe aos concursos públicos federais.**

## **2. Da possibilidade de suspensão do prazo de validade de concursos públicos municipais homologados no contexto da Pandemia do Coronavírus**

Delimitado o campo de incidência do artigo 10, da LC nº 173/2020, tanto em sua redação original como atual, que alcança apenas a União, cabe sublinhar que tal conclusão não impedia, por óbvio, que os entes municipais suspendessem seus concursos no contexto pandêmico.

Dessa forma, o propósito, doravante, é desenvolver quais medidas seriam adequadas ao Direito, bem como suas limitações. **Importa ainda ressaltar que a análise que se faz leva em consideração o contexto da Pandemia do Coronavírus.**

<sup>9</sup> Na Ciência Política, a partir da doutrina de Streck e Bolzan, o território se revela *elemento* constitutivo do Estado, ou seja, “*Locus* sobre o qual será fixado o elemento humano e terá lugar o exercício do poder e aplicação do ordenamento jurídico-positivo estatal”, sendo a ideia de federação, por sua vez, visualizada como *forma* de Estado, a qual exigirá “um bloqueio à concentração autoritária do poder, em face da descentralização de poder que fomenta”, de modo que se se visualiza “uma transferência de atividades do centro para a periferia” (STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luiz Bolzan. *Ciência Política & Teoria do Estado*. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 164-171). **O modelo de federação e organização política do Estado brasileiro, como o próprio STF reconhece, não se resume a um modelo apriorístico, pois se revela na própria normatividade constitucional. Nesse sentido, a ADI nº 2.024: “A “forma federativa de Estado” - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou”.** Essa compreensão explica a possibilidade de a União legislar normas gerais de direito financeiro, aplicáveis a todos os entes da federação (art. 24, inciso I, § 1º), bem como, de outro modo, a impossibilidade de determinar a suspensão de concursos públicos homologados de outras unidades federadas. O propósito subjacente, como já havia diagnosticado Torres, é evitar “a adoção de soluções uniformes para situações diferentes e decisões divergentes para os casos uniformes” (TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017, p. 70).





## 2.1. Suspensão da validade de concursos públicos homologados - na Pandemia do Coronavírus - por meio de Lei

A possibilidade de suspensão de concursos públicos, durante a Pandemia do Coronavírus, por meio de lei local, é, provavelmente, a resposta mais óbvia, que se depreende da própria opção legislativa adotada pela União, por intermédio da LC nº 173/2020.

A questão mais sensível, contudo, é a possibilidade de a lei retroagir, ao delimitar a data inicial de suspensão do concurso público homologado.

Nesse último ponto, cabe realçar que o prazo de validade de concurso público é decadencial<sup>10</sup>. Outra premissa relevante é de que o prazo de validade de concurso público, inobstante ter assento constitucional (artigo 37, incisos III e IV<sup>11</sup>), quanto aos seus limites máximos, bem como quanto às possibilidades de prorrogação, é definido, em regra, pelos editais de concursos públicos.

Assim, se o prazo de validade efetivamente existente, aplicável a certo e determinado concurso público, é fixado por lei ou ato administrativo, não se observa ilicitude caso ele tenha sido suspenso por lei, inclusive com possibilidade de retroação da data inicial de suspensão. Foi o que fez, inclusive, o Estado do Rio Grande do Sul, com a aprovação da Lei Estadual nº 15.677/2021<sup>12</sup> (grifou-se):

Art. 1º Consideram-se suspensos os prazos de validade dos concursos públicos estaduais entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020, período de ocorrência do estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, decorrente da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao novo Coronavírus (Covid-19), reconhecido, para os fins do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Decreto Legislativo nº 11.220, de 19 de março de 2020.

Parágrafo único. A suspensão prevista no “caput” deste artigo abrange todos os concursos públicos homologados pela administração direta ou indireta do Estado do Rio Grande do Sul até a data da publicação do Decreto Legislativo nº 11.220/20.

<sup>10</sup> Nesse sentido, igualmente sustentando a **natureza decadencial** do prazo de validade dos concursos públicos, o Parecer nº 17.642/2019, da PGE-RS.

<sup>11</sup> “Art. 37 [...] III - o **prazo de validade** do concurso público será de **até dois anos, prorrogável** uma vez, por igual período; IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira” (grifou-se).

<sup>12</sup> Cujas ementa dispõe: “Suspende o prazo de validade dos concursos públicos durante o período de ocorrência do estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 11.220, de 19 de março de 2020”.

Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=71928&hTexto=&Hid\\_IDNorma=71928](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=71928&hTexto=&Hid_IDNorma=71928) Acesso em: 01 jun. 2022.



**Art. 2º** A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

**Art. 3º** Os prazos de validade dos concursos públicos suspensos na forma desta Lei Complementar voltarão a correr a contar de 1º de janeiro de 2021, pelo tempo restante previsto no respectivo edital, sem prejuízo de eventuais prorrogações, na forma da lei.

**Art. 4º** O disposto nesta Lei Complementar não prejudica as nomeações eventualmente realizadas durante o período de suspensão de que trata o art. 1º, nem a possibilidade de abertura de novo concurso, na forma da legislação vigente.

**Art. 5º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 19 de março de 2020.

Dessa forma, objetivamente, sustenta-se que era possível suspender a validade de concurso público homologado, por meio de lei em sentido estrito, inclusive, nesse caso, com delimitação retroativa do início da suspensão, no contexto da Pandemia do Coronavírus<sup>13</sup>.

## 2.2. Suspensão da validade de concursos públicos homologados - na Pandemia do Coronavírus - por meio de ato infralegal

O segundo ponto, acerca do procedimento adequado para suspensão da validade de concursos públicos homologados, no contexto pandêmico, impõe responder se era possível que tal proceder se desse por ato infralegal, bem como, caso positiva a resposta, se seria possível delimitar uma data inicial de suspensão retroativa.

Dessa forma, é relevante observar como foi criado o prazo de validade de certo e determinado concurso público. Caso o prazo efetivo tenha sido criado por ato infralegal, como, por exemplo, pelo **Edital** do Concurso, entende-se que a resposta é positiva<sup>14</sup>. Ou seja, **prazo**

<sup>13</sup> Realça-se, todavia, a ementa do **Parecer nº 19.253/2022, da PGE-RS**: “GRUPO DE ASSESSORAMENTO ESPECIAL PARA POLÍTICA DE PESSOAL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.677/21. 1. A incidência da LC nº 15.677/21 restringe-se aos casos em que a Administração se manteve inerte, ou seja, não efetuou nomeações, causando prejuízo aos candidatos aprovados dentro do número de vagas previsto no edital. 2. Nas situações de incidência da LC nº 15.677/21, imprescindível que o órgão responsável pelo certame publique edital referente ao prazo de suspensão do concurso público, divulgando o prazo remanescente de validade. 3. Os concursos eventualmente finalizados anteriormente à edição da LC nº 15.677/21 não podem ter reabertos seus prazos de validade, sob pena de afronta ao ato jurídico perfeito, a par de eventual violação ao princípio da impessoalidade” (grifou-se).

<sup>14</sup> Mesma conclusão alcançou o **Egrégio Tribunal de Contas do Espírito Santo**, em resposta à consulta (**Processo: 05408/2020-8**): “1.1.4. **No caso de suspensão do concurso até 31/12/2021, o Município necessita editar lei ordinária autorizando a suspensão ou basta ato normativo do Poder Executivo?** **Resposta:** O artigo 10, da LC 173/2020, não trata da suspensão de concursos públicos em andamento, mas da suspensão do prazo de validade de concursos públicos já homologados. E, ainda assim, apenas no âmbito da União, tendo em vista o veto presidencial ao parágrafo primeiro. Nada impede, todavia, que o Poder Executivo de qualquer dos entes federativos determine a suspensão de concursos públicos em andamento em razão da pandemia do SARS-COV-2, diante das restrições e dificuldades impostas pela situação de calamidade pública. Nesse caso, embora não necessite de lei ordinária, vez que não requer autorização do Poder Legislativo, por envolver matéria de mérito administrativo, o ato de suspensão deve



**criado por ato infralegal, ainda que decadencial, como é o prazo de validade de concurso público** – lembre-se que aqui não está se tratando do limite máximo, de índole constitucional, conforme artigo 37, III, CF/1988, mas do prazo efetivamente criado de determinado certame – **poderia ter sido suspenso por ato infralegal, devidamente publicizado**. Esse proceder se fundamenta na ideia de que eventual ato de suspensão se daria dentro do espectro de atribuições que envolvem **administrar**, ou seja, de efetivação da **gestão pública**<sup>15</sup>. Ademais, como se percebe, não se coloca qualquer crítica quanto ao paralelismo de formas, que ao fim e ao cabo, se justifica, no caso, em face da autonomia administrativa de cada Poder, que não é absoluta, evidentemente<sup>16</sup>. Portanto, **concurso público sob responsabilidade do Poder Executivo, por exemplo, somente poderia ter seu prazo suspenso por ato infralegal deste mesmo Poder**.

Ocorre, e aqui uma distinção importante, que **caso a suspensão da validade dos concursos homologados tenha sido realizada por ato infralegal, não poderia tal medida se dar acrescida de cláusula de retroatividade**<sup>17</sup>. E a resposta aqui é negativa, quanto à modulação, que seria do próprio *tempo*, pois, nessa situação, extrapola-se a ideia do que é *administrar*. Esse tipo de medida – *suspensão de concurso público, com retroatividade da data inicial* – impõe uma deliberação consistente, própria do Parlamento, como vontade externa e legítima<sup>18</sup>. Acabar-se-ia

---

estar devidamente motivado, para fins de atender aos princípios da boa-fé, razoabilidade, publicidade e segurança jurídica” (Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/PC-010-2021.pdf> Acesso em: 07 jun. 2022).

<sup>15</sup> O que se compreende a partir da própria ideia de Poderes Administrativos: “Para realizar suas atividades, a Administração Pública detém prerrogativas ou poderes que lhe permite sobrepor o interesse público primário ao privado, de acordo com o princípio da supremacia do interesse público. Tais poderes relacionam-se com o desempenho da função administrativa, pois sem eles não seria possível sujeitar-se as vontades particulares ao interesse geral” (NOHARA, Irene Patrícia Diom. Direito Administrativo. 11 ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 63).

<sup>16</sup> Não é absoluta, pois, como visto, a lei poderia ter suspenso a validade de concursos públicos de outros poderes, no contexto do Coronavírus, como fez a LC nº 173/2020.

<sup>17</sup> O **Edital** é o “*instrumento normativo do concurso público*” (nesse sentido, o artigo 8º da LE-RS nº 15.266/2019, que inobstante não ser lei aplicável ao município consulente, traduz com precisão a natureza jurídica do ato). Deve se ter claro, dessa forma, que o Edital, ou regulamento do certame, se expressa como **ato administrativo**. Nesse ponto, **vale resgatar a lição de Cretella Júnior**: “Desse modo, a força retroativa dos atos regulamentares é geralmente repelida, porque acarretaria uma perturbação das situações baseadas na regra pré-existente. Tal perturbação seria contrária à lei que serve de alicerce ao ato regulamentar, a qual, de acordo com os princípios gerais, não tem força retroativa. É aí que tem origem o adágio francês – **não se regulamenta para o passado**” (CRETELLA JÚNIOR, José. Retroatividade do ato administrativo. In: *Revista da Consultoria Geral do Estado*. Porto Alegre, 1977. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/23132454-mpge17.pdf> Acesso em: 07 jun. 2022).

**Relevante destacar, ademais, que tramita a PEC nº 130/2015, com objetivo de disciplinar o tema, cuja ementa dispõe**: “*Acrescenta parágrafo ao art. 37 da Constituição Federal, para que seja suspenso o prazo de validade de concurso público quando a administração suspender nomeações ou a realização de novos concursos públicos*”. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123381> Acesso em: 07 jun. 2022.

<sup>18</sup> Com propriedade, a doutrina de Di Pietro, ao tratar da atividade de administrar: “Tanto na Administração Privada, como na Pública, há uma atividade dependente de uma **vontade externa**, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer. No caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 73).



criando direito aos candidatos, por ato administrativo, o que não se coaduna com o princípio da legalidade, que norteia a Administração Pública.

Em síntese, entende-se que o contexto pandêmico admitia a suspensão da validade de concursos públicos, por ato infralegal, desde que o prazo original também tivesse sido criado dessa forma, respeitada a autonomia administrativa dos Poderes, sendo inviável, nessa hipótese, retroatividade quanto à data inicial da suspensão.

Há um aspecto, contudo, que merece especial atenção do Egrégio Tribunal Pleno, caso entenda pelo acolhimento das posições até aqui sustentadas. **Na hipótese de a Administração Pública ter suspenso concurso público por ato administrativo, com efeitos retroativos, a interpretação adequada à Constituição, em virtude do princípio da legalidade, pelas razões já expostas, exige que se considere suspenso o certame a partir da publicação motivada do ato administrativo** (sem considerar a cláusula de retroatividade, portanto).

Prosseguindo, nessa hipotética situação, se o prazo de validade do concurso teve seu transcurso retomado, por posterior ato administrativo, o gestor público poderá se deparar com situações em que, por decorrência da orientação do parágrafo anterior, servidores efetivos foram nomeados quando o prazo de validade do certame já estava expirado. Em tal hipótese, **propõe-se que o Tribunal Pleno delibere, desde já pela fixação de orientação, com fundamento no princípio da segurança jurídica, em sua dimensão de proteção da confiança<sup>19</sup>, no sentido de que tais admissões não serão consideradas irregulares, ao menos diante dessa específica razão, por ocasião do exercício da competência constitucional prevista no artigo 71, inciso III<sup>20</sup>.**

<sup>19</sup> O doutrinador Almiro do Couto e Silva compreende que a segurança jurídica pode ser analisada a partir de uma concepção principiológica, ramificando-o em naturezas de ordem objetiva e subjetiva. A primeira é aquela que trata dos limites a retroatividades dos atos estatais, mesmo aqueles de origem legislativa, abarcando, portanto, a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. A segunda natureza, de ordem subjetiva, relaciona-se com a “proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação” (Disponível em: SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*. Jul/set. 2004, p. 273-274). Gustavo Binbenbojm aponta que a despeito de eventuais vícios de legalidade, seria possível reconhecer a juridicidade de determinados atos administrativos em face da segurança jurídica, protegendo a confiança e as legítimas expectativas dos cidadãos em face de atos e leis da Administração Pública (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 183-192).

<sup>20</sup> **Conforme CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”.**



Entende-se, por fim, que essa orientação encontra suporte na **Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro-LINDB**, especialmente naquelas regras inseridas pela **Lei nº 13.655/2018**, em uma **leitura sistemática da norma**. Em que pese o presente procedimento se destine a responder consulta – *ponto que é objeto da LINDB, consoante artigo 30 -*, nota-se que a mesma Lei propõe uma determinada postura do órgão controlador, no sentido de indicar as consequências jurídicas e administrativas do que decidir, ao invalidar atos (artigo 21), bem como de considerar as dificuldades dos gestores, ao interpretar normas e gestão pública (artigo 22). Evidente que em sede de consulta não está se anulando nenhum ato, visto que o momento oportuno para exame dos atos admissionais é quando do exercício da competência constitucional já referida (artigo 71, III, da CF/1988). Ocorre que responder à consulta sem enfrentar esse ponto, pode gerar insegurança jurídica, sendo nesse sentido, portanto, a leitura sistemática que se propõe da LINDB.

### 3. Conclusões

A partir de todo o exposto, apresentam-se as seguintes **sínteses conclusivas**:

- a) cabe reafirmar a compreensão desta Corte (Processo nº 01191-0200/20-9), no sentido de que o artigo 10 da LC nº 173/2020, redação original, incidia apenas nos concursos federais. Além disso, o advento da Lei nº 14.314/2022 não modificou o campo de incidência do artigo 10 da LC nº 173/2020, em sua nova redação, que, igualmente, se restringe aos concursos públicos federais;
- b) os Municípios poderiam suspender a validade de concurso público homologado, por meio de lei em sentido estrito, inclusive, nesse caso, com delimitação retroativa do início daquela suspensão, no contexto da Pandemia do Coronavírus;
- c) o contexto pandêmico admitia, igualmente, aos Municípios, a suspensão da validade de concursos públicos, por ato infralegal, desde que o prazo original também tivesse sido criado dessa forma, respeitada a autonomia administrativa dos Poderes, sendo inviável, nessa hipótese, retroatividade quanto à data inicial da suspensão;



d) na hipótese de a Administração Pública ter suspenso concurso público por ato administrativo, com efeitos retroativos, a interpretação adequada à Constituição, em virtude do princípio da legalidade, pelas razões já expostas, exige que se considere suspenso o certame a partir da publicação motivada do ato administrativo (sem considerar a cláusula de retroatividade, portanto);

*d.1)* nessa hipotética situação, se o prazo de validade do concurso teve seu transcurso retomado, por posterior ato administrativo, o gestor público poderá se deparar com situações em que, por decorrência da orientação da alínea anterior, servidores efetivos foram nomeados quando o prazo de validade do certame já estava expirado;

*d.2.)* propõe-se que o Tribunal Pleno delibere, desde já, pela fixação de orientação, com fundamento no princípio da segurança jurídica, em sua dimensão de proteção da confiança, no sentido de que tais admissões, referidas na alínea “*d.1*”, não serão consideradas irregulares, ao menos diante dessa específica razão, por ocasião do exercício da competência constitucional prevista no artigo 71, inciso III.

É o parecer.

Porto Alegre, 08 de junho de 2022.

Jonas Faviero Trindade,  
Auditor Público Externo.

Ana Helena Scalco Corazza,  
Auditora Pública Externa.

Carlos Souza Coelho  
Auditor Público Externo.



**Relator: Conselheiro Edson Brum –**  
**Solicitações de vista: Conselheiro Estilac Xavier e Conselheiro-Substituto**  
**Alexandre Mariotti, em substituição ao Conselheiro Cezar Miola –**  
**Processo n. 018506-02.00/22-2**

– Consulta. Suspensão do prazo de validade de concursos públicos homologados. Lei Complementar n. 173/2020, artigo 10. Consultante: **Luís Henrique Vedovato, Prefeito Municipal de Imbé.**

A Secretária do Tribunal Pleno certifica que as ocorrências pertinentes a este processo, nesta sessão, estão abaixo consignadas.

Apresentado o relatório da matéria, o Conselheiro-Relator prolatou seu voto, constante nos autos.

A seguir, ocorreram as seguintes manifestações:

**Conselheiro-Presidente, Alexandre Postal:** “Obrigado, Conselheiro Edson Brum. Eu coloco em discussão a referida Consulta.”

**Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti:** “Senhor Presidente.”

**Conselheiro Estilac Xavier:** “Presidente.”

**Conselheiro-Presidente, Alexandre Postal:** “Sim, Conselheiro Estilac, Conselheiro Mariotti.”

**Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti:** “Pois é. Primeiro o Conselheiro Estilac, já que falamos ao mesmo tempo. Antiguidade é posto”.

**Conselheiro Estilac Xavier:** “Mas quem falou com mais potência ao microfone foi o Conselheiro Alexandre Mariotti.”

**Conselheiro-Presidente, Alexandre Postal:** “Conselheiro Estilac, a palavra está à sua disposição.”

**Conselheiro Estilac Xavier:** “Agradeço-lhe. Primeiro, eu quero cumprimentar o Conselheiro Edson Brum pelo estudo, a análise e o alentado voto que traz na matéria para esta Consulta técnica. Este assunto tem a ver, basicamente, com o período de pandemia e com a edição da Lei Complementar n. 173, assunto que, inclusive, já enfrentamos dentro do Tribunal em relação interna e outros casos. Foi sempre muito conturbado isso. Eu acho que é necessário avaliar bem. Embora seja uma Consulta e ela não seja de caráter genérico, não antecipando posição de mérito sobre fatos concretos, parece-me que, sendo uma Consulta, ela passa a ser uma orientação e que sempre será alegado, se a interpretação for não exatamente aquela, ou exatamente aquela que está ali, como sendo uma análise para um fato concreto. Aliás, eu tenho cá uma inquietação com as Consultas. Ninguém faz Consulta em tese para o Tribunal. Eles têm um fato e levantam uma tese, para ver se ele pode, depois, encaixar àquele fato ali. Então, na verdade, nós estamos antecipando um julgamento



que este Gestor traz e apresenta para a nossa análise. Ninguém vem nos perguntar sobre o efeito da luz solar nas calotas polares. Não, eles vêm aqui e tratam de assuntos que eles enfrentam no dia a dia, e a consulta é para isto, mas não estou aqui questionando, Presidente. Dado que o Conselheiro incide em dois dispositivos da Consulta, no que diz respeito... e, aqui, o que me preocupa, uma delas, pelo menos, é da possibilidade da retroatividade das datas, dos atos, eu vou pedir vista, Conselheiro- Presidente, para uma análise desta matéria. Mas quero cumprimentar o Conselheiro- Relator, Edson Brum, pelo trabalho efetivado, e vai ser de larga medida o estudo que farei sobre o voto dele também.”

**Conselheiro-Presidente, Alexandre Postal:** “Então, a Consulta n. 18506 vai como vista ao Gabinete do Conselheiro Estilac Xavier, mas ouço o Conselheiro Alexandre Mariotti.”

**Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti:** “Senhor Presidente, eu ia dizer, praticamente, a mesma coisa que o Conselheiro Estilac Xavier disse, tanto no louvor ao muito bem fundamentado voto do Conselheiro Edson Brum, quanto na necessidade de um estudo bastante cuidadoso da matéria, e, considerando o pedido de vista do Conselheiro Estilac Xavier, eu peço vista sucessiva.”

**Conselheiro-Presidente, Alexandre Postal:** “Ok. Vista sucessiva do Processo n. 18506/22-2, que é uma Consulta do Executivo Municipal de Imbé, ao Conselheiro Alexandre Mariotti, após a devolução de vista do Conselheiro Estilac Xavier.”

Certifica, outrossim, que, nos termos regimentais, foi concedida **vista** do processo ao **Conselheiro Estilac Xavier** e, sucessivamente, ao **Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti**.

Plenário Gaspar Silveira Martins e Sala Virtual, em 27-07-2022.

Débora Pinto da Silva,  
Secretária do Tribunal Pleno.