

CARREIRA DE MAGISTÉRIO

READEQUAÇÃO – DESPESAS COM PESSOAL – LIMITE PRUDENCIAL

PROCESSO N° : 832109/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IBAITI
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE IBAITI
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 3848/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Limite prudencial atingido. Vedada readequação do plano de carreira do magistério. Admissão de pessoal na área de educação. Possibilidade desde que o provimento seja destinado a substituir servidores temporários e que acarrete diminuição de despesa de pessoal. Vedação absoluta de contratação de pessoal de áreas que não sejam vinculadas à saúde, educação e segurança.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo município de Ibaíti, por meio de seu prefeito, senhor Antony de Cassio Alves de Carvalho, através da qual indagou o seguinte:

- 1) É permitido o chefe do executivo municipal fazer a adequação no plano de carreira do magistério público municipal (tabela de remuneração – mudança de classe, crescimento vertical, crescimento horizontal, crescimentos entre referências, crescimento entre padrões, avanço linear e avanço por titulação), quanto a progressões após resultado final das avaliações, quando esta adequação trazer reflexos nas referências salariais por previsão nas legislações municipais, quando não extrapolado o limite (54%) total de despesa com pessoal estabelecido na Lei Complementar n° 101/2000, todavia com alerta por ter excedido 95% deste limite (51,30%)?
- 2) É permitido o chefe do executivo municipal fazer concurso público para provimento de cargo público, na área de educação, para atender demanda do município e preencher cargos vagos, ocupados por servidores temporários (PSS), quando não extrapolado o limite (54%) total de despesa com pessoal estabelecido na Lei Complementar n° 101/2000, todavia com alerta por ter excedido 95% deste limite (51,30%)?
- 3) É permitido o chefe do executivo municipal fazer concurso público para provimento de cargo público e/ou PSS, para reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores, de outras áreas de atuação que não estejam relacionadas a saúde, educação ou segurança, quando não extrapolado o limite (54%) total de despesa com pessoal estabelecido na Lei Complementar n° 101/2000, todavia com alerta por ter excedido 95% deste limite (51,308%)?

Pelo Despacho 2042/19, determinei a intimação do consulente para apresentação do parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica do município, o que foi atendido nas peças processuais 9 e 10.

Em seguida foi admitido o processamento do feito (Despacho 1082/18-GCILB, peça 5).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 14/20 (peça 16), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno¹. Pelo Despacho 195/20-CGF (peça 20), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 1086/20 (peça 21), sugeriu, em síntese, as seguintes respostas para os quesitos:

1) A municipalidade tem competência para reestruturar a carreira, em razão da inexistência de direito adquirido à regime jurídico, desde que observados os direitos fundamentais e sociais dos agentes públicos, lembrando que as parcelas que integram a remuneração, seu quadro e carreira podem ser modificados por lei em sentido estrito, desde que não resulte decréscimo nominal total remuneratório. A majoração, ultrapassado o limite prudencial, é permitida apenas para sanar uma inconstitucionalidade (como no caso da “dobra de jornada”) ou ainda se houver expectativa de redução das despesas com a admissão de pessoal.

2) Depende da razão da vacância. De acordo com o art. 22, parágrafo único, inciso IV, é permitido o provimento para a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Outras espécies de vacância não contemplam a permissão, visto que se trata de uma norma de exceção, devendo ser interpretada restritivamente, segundo a doutrina.

3) A execução de certame público para o preenchimento de vagas não é vedada em estado de alerta. O que está proibida é o provimento e a investidura no cargo. Ademais, mesmo que se trate de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores, a LRF é clara e taxativa em permitir a hipótese apenas nas áreas de educação, saúde e segurança. Trata-se de uma exceção à norma, portanto, deve ser interpretada restritivamente, segundo a doutrina.

Já o Ministério Público de Contas (Parecer 207/20, peça 22) respondeu os questionamentos da seguinte maneira:

1) É vedada a readequação legislativa que acarrete qualquer forma de impacto na estrutura remuneratória do plano de carreira do magistério enquanto vigente a situação de extrapolação de 95% do limite de despesa com pessoal (artigos 19 e 20 da LRF), tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, I, da LRF.

2) De maneira excepcional, e considerando o precedente vinculante do Acórdão nº 1049/18 – Tribunal Pleno, entende-se, como regular a admissão de pessoal na área da educação, desde que observados os seguintes parâmetros: (i) o provimento dos cargos efetivos deve ser destinado a substituir

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

servidores públicos temporários; (ii) a admissão dos servidores efetivos deve acarretar diminuição da despesa com pessoal. O preenchimento de tais requisitos deverá ser objetivamente demonstrado pelo gestor no processo administrativo de autorização para a realização do concurso.

3) É vedado, de maneira absoluta, o provimento de cargos ou contratação a qualquer título para reposição de pessoal em áreas não vinculadas à saúde, educação e segurança, independentemente do motivo da vacância, tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática apresentada. Passo, portanto, a analisar as questões individualmente.

1) É permitido o chefe do executivo municipal fazer a adequação no plano de carreira do magistério público municipal (tabela de remuneração – mudança de classe, crescimento vertical, crescimento horizontal, crescimentos entre referências, crescimento entre padrões, avanço linear e avanço por titulação), quanto a progressões após resultado final das avaliações, quando esta adequação trouxer reflexos nas referências salariais por previsão nas legislações municipais, quando não extrapolado o limite (54%) total de despesa com pessoal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000, todavia com alerta por ter excedido 95% deste limite (51,30%)?

Extrai-se que a dúvida do consulente se refere à interpretação do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/00), que possui a seguinte redação:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

O parágrafo único do artigo colacionado estabelece vedações ao Poder ou órgão que tenham excedido 95% do limite de gastos com pessoal – chamado de limite prudencial.

Tal limite não tem apenas caráter preventivo e de alertar o gestor quanto à aproximação dos limites máximos com a despesa de pessoal, mas também acarreta restrições de gastos para evitar o seu atingimento.

Conforme bem expôs o Ministério Público de Contas:

O objetivo da restrição é impedir a adoção de medidas potencialmente agravantes do desequilíbrio nas despesas com pessoal. Trata-se, sem dúvida, de medida de ordem cautelar, que deverá ser observada como regra geral pelo Poder Público.

Nesse sentido, o artigo 22, parágrafo único, I, da LRF, é expresso ao vedar a “adequação de remuneração a qualquer título”. Portanto, não é possível a adequação do plano de carreira do magistério quando trouxer reflexos nas referências salariais, enquanto vigente a extrapolação do limite prudencial.

Ressalta-se que o dispositivo legal admite excepcionalmente a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração apenas quando derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual anteriores ao atingimento do limite prudencial.

Pelo exposto, corroboro com órgão ministerial pelo oferecimento da seguinte resposta ao quesito: É vedada a readequação legislativa que acarrete qualquer forma de impacto na estrutura remuneratória do plano de carreira do magistério enquanto vigente a situação de extrapolação de 95% do limite de despesa com pessoal (artigos 19 e 20 da LRF), tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, I, da LRF.

2) É permitido o chefe do executivo municipal fazer concurso público para provimento de cargo público, na área de educação, para atender demanda do município e preencher cargos vagos, ocupados por servidores temporários (PSS), quando não extrapolado o limite (54%) total de despesa com pessoal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000, todavia com alerta por ter excedido 95% deste limite (51,30%)?

Quanto a este quesito, esta Corte possui orientação fixada no Acórdão 1049/18-TP (Consulta com força normativa nº 798116/17²), no seguinte sentido:

(...) é legal a substituição de professores aprovados em concurso público em substituição à “dobra de jornada” de professores efetivos, ainda que o índice de despesa com pessoal esteja extrapolado, situação reforçada pela comprovação de que tal conduta implicará na redução das despesas com pessoal.

Conclui-se que este Tribunal admitiu a possibilidade de provimento de cargos nas áreas de educação, mesmo que em condição de extrapolação do limite de

2 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães (relator) e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Cláudio Augusto Kania e Tiago Alvarez Pedroso.

despesas com pessoal, eis que a substituição de pessoal se prestou a regularizar situação administrativa inconstitucional.

Não se desconhece que a existência de servidores temporários não é inconstitucional, porém a sua manutenção pode acarretar inconstitucionalidade. Nesse sentido, discorreu o Ministério Público de Contas:

Importante destacar que, embora a presença de servidores temporários não configure, por si, situação inconstitucional, a precariedade e transitoriedade dos vínculos aponta para a necessidade de sua substituição por servidores efetivos, de modo a instrumentalizar a administração pública ao adequado desempenho do serviço público de educação.

Demais disso, a perpetuação de servidores temporários no desempenho de atividades permanentes e essenciais pode acarretar inconstitucionalidade, por violação do art. 37, IX, da Constituição, segundo o qual a contratação por tempo determinado deve atender exclusivamente necessidade temporária de excepcional interesse público. Aliás, tal prática é constantemente combatida por esta Corte, tendo em vista o lamentável contexto, verificado em muitos Estados e Municípios, de renovações sucessivas de contratos temporários de profissionais da educação.

Ainda, destaque-se que o Acórdão 1049/18-TP enfatizou o fato de que a conduta implicou na redução das despesas com pessoal. Neste sentido, corroboro o entendimento do órgão ministerial de que o fato é relevante para permitir a substituição dos servidores temporários.

Havendo comprovada redução das despesas com pessoal na nova contratação, cumpre-se o objetivo do art. 22 da LRF que é justamente impedir o crescimento da despesa com pessoal.

Portanto, considerando o precedente com força normativa já existente nesta Corte de Contas, entendo como regular a admissão de pessoal na área de educação desde que destinada a substituir servidores públicos temporários e que acarrete diminuição da despesa com pessoal. Advirta-se que o preenchimento destes requisitos deve ser objetivamente demonstrado no processo administrativo de autorização para a realização do concurso público.

3) É permitido o chefe do executivo municipal fazer concurso público para provimento de cargo público e/ou PSS, para reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores, de outras áreas de atuação que não estejam relacionadas a saúde, educação ou segurança, quando não extrapolado o limite (54%) total de despesa com pessoal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000, todavia com alerta por ter excedido 95% deste limite (51,30%)?

O art. 22 da LRF que elenca as vedações quando do atingimento do limite prudencial, não proíbe a realização de atos administrativos preparatórios de concurso público.

Portanto, a realização de concurso público e os atos anteriores à investidura do profissional no cargo, emprego ou função, não podem ser considerados automaticamente ilegais. Pois com a prática de tais atos não se verifica, de pronto, a majoração de despesa com pessoal.

Contudo, como regra geral, é vedado o provimento de cargo público ou a admissão de servidores temporários durante a situação de extrapolação do limite prudencial, ressalvadas situações excepcionais.

As exceções devem ser interpretadas a partir do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, o qual permite de maneira excepcional a contratação para reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Tratando-se de norma de exceção, deve ser interpretada restritivamente, pelo que se conclui que as admissões para outros setores são absolutamente vedadas.

Assim, opino pelo oferecimento da seguinte resposta ao quesito: é vedado, de maneira absoluta, o provimento de cargos ou contratação a qualquer título para reposição de pessoal em áreas não vinculadas à saúde, educação e segurança, independentemente do motivo da vacância, tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF.

2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

quesito 1: É vedada a readequação legislativa que acarrete qualquer forma de impacto na estrutura remuneratória do plano de carreira do magistério enquanto vigente a situação de extrapolação de 95% do limite de despesa com pessoal (artigos 19 e 20 da LRF), tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, I, da LRF;

quesito 2: De maneira excepcional, e considerando o precedente vinculante do Acórdão nº 1049/18 – Tribunal Pleno, entende-se, como regular a admissão de pessoal na área da educação, desde que observados os seguintes parâmetros: (i) o provimento dos cargos efetivos deve ser destinado a substituir servidores públicos temporários; (ii) a admissão dos servidores efetivos deve acarretar diminuição da despesa com pessoal. O preenchimento de tais requisitos deverá ser objetivamente demonstrado pelo gestor no processo administrativo de autorização para a realização do concurso;

quesito 3: É vedado, de maneira absoluta, o provimento de cargos ou contratação a qualquer título para reposição de pessoal em áreas não vinculadas à saúde, educação e segurança, independentemente do motivo da vacância, tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF;

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca³ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁴, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nestes termos:

I – quesito 1: é vedada a readequação legislativa que acarrete qualquer forma de impacto na estrutura remuneratória do plano de carreira do magistério enquanto vigente a situação de extrapolação de 95% do limite de despesa com pessoal (artigos 19 e 20 da LRF), tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, I, da LRF;

II – quesito 2: de maneira excepcional, e considerando o precedente vinculante do Acórdão nº 1049/18 – Tribunal Pleno, entende-se, como regular a admissão de pessoal na área da educação, desde que observados os seguintes parâmetros: (i) o provimento dos cargos efetivos deve ser destinado a substituir servidores públicos temporários; (ii) a admissão dos servidores efetivos deve acarretar diminuição da despesa com pessoal. O preenchimento de tais requisitos deverá ser objetivamente demonstrado pelo gestor no processo administrativo de autorização para a realização do concurso;

III – quesito 3: é vedado, de maneira absoluta, o provimento de cargos ou contratação a qualquer título para reposição de pessoal em áreas não vinculadas à saúde, educação e segurança, independentemente do motivo da vacância, tendo em vista a vedação expressa e objetiva contida no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL

3 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)”

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)”

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

4 “Art. 398. (...)”

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 16 de dezembro de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 41.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente