PROTOCOLO Nº: 631327/17
ORIGEM: MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS
INTERESSADO: EDEMETRIO BENATO JUNIOR
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 668/18

Consulta. Contratação de professores. Reposição de cargos. Limite da Lei de Responsabilidade Fiscal. Resposta à consulta.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Inácio Martins, mediante a qual pretende obter o posicionamento deste Tribunal de Contas acerca das seguintes questões (peça nº 3):

1. É legal a realização de concurso público mesmo estando o município acima do limite prudencial de 51,30% do gasto de pessoal?

1.1. Se afirmativo o quesito anterior. O município poderá admitir os servidores aprovados em concurso somente após baixar o limite de gasto com pessoal de 51,30%?

2. Considerando que a admissão de professores poderia baixar o índice de gasto com pessoal mediante a eliminação do contraturno, seria possível admitir novos professores ainda que o índice de gasto com pessoal esteja superior a 51,30%?

Instrui a consulta parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, em que são apresentados os fundamentos legais relacionados ao tema, concluindo-se que:

Assim, inexistem óbices em realizar concurso público na forma pleiteada, sendo certa que a admissão somente poderá ocorrer quando o índice de gasto com pessoal estiver em patamar adequado a teor do disposto do art. 22, da LRF (peça nº 3, p. 9).

A consulta foi recebida (peça nº 5) e a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca certificou não haver prejudgados ou consultas com efeito normativo acerca do tema junto ao repositório desta Corte, informando quanto a outras decisões correlatas aos presentes autos (peça nº 7).

Apreciando o expediente, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM concluiu pela resposta à Consulta no sentido da possibilidade de realização de concurso público para a contratação de professores, desde que a admissão dos aprovados ocorra após baixar o limite de gastos com pessoal, ressaltando que:

(...) à segunda pergunta (se seria possível admitir novos professores ainda que o índice de gasto com pessoal estivesse acima de 51,30%), a resposta é negativa, pois o Município estaria a burlar a LRF, mediante mero ato potencialmente redutor das despesas e equalizador do limite das despesas de pessoal (peça nº 8, p. 13).

Após, vieram os autos à apreciação do *Parquet*.

Tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, estatuídos no art. 38 da legislação orgânica desta Corte – legitimidade do consulente, dúvida objetiva, formulação de quesitos, matéria concernente à competência material do controle externo e apresentação em tese – a consulta há de ser conhecida.

No mérito, compete esclarecer que a prática de segunda jornada somente se justifica em substituição temporária de professor titular de cargo efetivo em seus impedimentos legais e nos casos de designação para exercício de outras funções de Magistério, devendo cessar o contraturno tão logo deixem de estar presentes os motivos que o ensejaram¹. Em nenhuma hipótese a substituição pode ser usada como forma de provimento indireto de cargo vago, sob pena de se atentar não apenas contra a legislação, mas contra o princípio do concurso público², consagrado na Constituição Federal.

Nessa senda, impende salientar a informação da Municipalidade acerca da prática irregular de segunda jornada pelos professores, conforme segue:

(...) segundo relatório apresentado pelo Departamento de Recursos Humanos referente somente ao mês de junho/2017, houve a necessidade de pagamento de contra-turno de 40 professores em razão da falta de pessoal no quadro funcional (peça nº 3, p. 4).

Assim, certo é que medidas precisam ser adotadas para extirpar a irregularidade presente no sistema atual, de modo a adequar o serviço público municipal aos ditames legais e constitucionais.

Para tal fim, a realização de concurso público e a nomeação de professores para reposição dos cargos vagos é medida consentânea, mormente por garantir a observância do princípio da investidura através de concurso público, bem como eventual direito subjetivo à nomeação dos aprovados dentro do número de vagas oferecidas em edital.

Entretanto, encontrando-se o Município além do limite prudencial com gastos de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, mister a análise criteriosa da proposição teórica.

Após a realização do competente concurso público, para que se dê a nomeação, considerando o panorama de extrapolação do referido limite legal, é imperativo que reste cabalmente demonstrada a redução de custos representada pela medida. Nesse sentido, a Municipalidade informou que a contratação de novos profissionais, aprovados em concurso, aproximaria a Administração do cumprimento efetivo dos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que a substituição

¹ Art. 38 da Lei municipal nº 637/2013.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

atual se mostra onerosa por haver professores com remunerações mais elevadas recebendo por segunda jornada (sistema de contraturno).

Além disso, o concurso público a ser realizado e as futuras nomeações devem proporcionar a **reposição em cargos existentes**, sendo inviável a criação de novas colocações diante do panorama fiscal do Município. Dessa forma, restaria adequada a hipótese à permissão contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

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:

(...)

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**;

Impende salientar que a Uniformização de Jurisprudência nº 11³ pacificou neste Tribunal o entendimento de que a vacância do cargo público pode ter se dado por diferentes maneiras, resultando na abertura efetiva de vaga, o que justifica a reposição permitida nas áreas essenciais de serviços prestados pelo Poder Público, quais sejam, **saúde, segurança e educação** – tema da presente consulta. Note-se que “as contratações somente poderão ser feitas (...) para fins de reposição e tão somente nas áreas excepcionadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal” e que “é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal”, razão pela qual a comprovação da economia representada pelas nomeações é medida que se impõe.

Portanto, entendemos possível a realização do certame e a nomeação de professores aprovados em concurso público para suprir os cargos vagos, em substituição ao atual sistema de contraturno, desde que propicie à Municipalidade o efetivo cumprimento dos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalte-se que, caso as nomeações não representem economia suficiente, havendo extrapolação do limite de despesas com pessoal, deverão ser obrigatoriamente adotadas as medidas de redução de despesas com cargos comissionados e exoneração de servidores não estáveis, até que as contas públicas sejam regularizadas, na forma prescrita no art. 169, §3º, I e II, da Constituição Federal⁴.

³ TCE/PR – Processo nº 385753/07. Acórdão nº 462/09 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. Fernando Guimarães. AOTC 22/05/2009.

⁴ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

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

Nesse sentido, a recentíssima decisão desta Corte de Contas, vinculada no Acórdão nº 1049/18 – Tribunal Pleno, acerca de questionamento semelhante nos autos de Consulta nº 798116/17:

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Limite de gasto com pessoal extrapolado. Existência de dobra da jornada de trabalho de profissionais da educação. Vantagem *pro labore faciendo* ou *propter laborem*. Situação perpetuada no tempo. Inconstitucionalidade. **Possibilidade legal de reposição de pessoal nas áreas da saúde, educação e segurança, ainda que o limite de gasto com pessoal esteja extrapolado.** Poder discricionário. Critérios para substituições devem ser objetivos e deve haver reposição de todos os servidores que se encontram na mesma situação. Precedentes desta Casa. (Grifamos)

(Rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 10/05/2018)

Assim, na busca da regularidade fiscal e orçamentária do Município, a nomeação de professores visando a diminuir o percentual de gasto com pessoal é medida salutar, desde que proporcione à Administração o cumprimento dos preceitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, e em atenção às referências legais e jurisprudenciais colacionadas nesse parecer, divergindo da instrução, o Ministério Público conclui pela **resposta à consulta** no sentido da possibilidade de realização de concurso público e de admissão de professores concursados com vistas à reposição de vagas e conseqüente redução das despesas com pessoal, conforme já deliberou o Tribunal de Contas no Acórdão nº 1049/18-STP.

Curitiba, 23 de julho de 2018.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas