

PROTOCOLO Nº: 832109/19
ORIGEM: MUNICÍPIO DE IBAITI
INTERESSADO: ANTONELY DE CASSIO ALVES DE CARVALHO, MUNICÍPIO DE IBAITI
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 207/20

Consulta. Município de Ibaiti. Questionamentos a respeito das vedações legais decorrentes do estado de extrapolação de 95% do limite legal de despesa com pessoal. Reorganização do plano de carreira do magistério com impacto, a qualquer título, na estrutura remuneratória dos servidores. Impossibilidade legal expressa. Provimento de cargos efetivos para substituição de servidores temporários. Precedente normativo do Acórdão nº 1049/18 – Tribunal Pleno. Possibilidade excepcional e condicionada à demonstração da redução da despesa com pessoal. Admissão de pessoal em áreas não vinculadas à saúde, educação ou segurança. Impossibilidade legal expressa. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Ibaiti, por meio de seu Prefeito Municipal, Sr. Antonely de Cassio Alves de Carvalho, por meio da qual indaga (peça 3):

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 nº 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 nº 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 nº 101/2000, todavia com alerta por ter excedido 95% deste limite (51,30%)?

Preliminarmente, o Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, intimou o consulente a apresentar parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica do Município (peça 5).

A intimação foi cumprida (peças 9 e 12), extraindo-se do referido parecer as seguintes conclusões para as questões formuladas:

1. Resposta: Não. Se excedido o limite de 95% (noventa e cinco por cento) da despesa total com pessoal, o Município esta expressamente impedido de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título. Nessa situação, em tese, só se admitiria aumento de remuneração fruto de sentença judicial, de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal. (LRF, art. 22, parágrafo único, inciso I).

2. Resposta: Sim. Interpretando analogicamente outras decisões desta Casa de Contas, é legal a realização de concurso público para provimento de cargo público para preencher cargos vagos do magistério, ainda que o índice de despesa com pessoal esteja extrapolado, reforçado pela comprovação de que tal conduta implicará na redução das despesas com pessoal. Ressalte-se que, caso as nomeações não representem economia suficiente, 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.

3. Resposta: Não. O Provimento de cargo em qualquer área de atuação da Administração Pública, afora a exceção acima mencionada, só poderá ocorrer quando atendidos todos os requisitos legais para tanto, dentre os quais está a Despesa Total com Pessoal do órgão ou entidade abaixo do limite fixado no parágrafo único do artigo 22 da LRF.

A consulta, então, foi conhecida pelo Relator, que determinou o regular processamento do feito (peça 14).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 14/20 (peça 16), em que estão colacionadas as decisões da Corte sobre a matéria consultada.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 20) informou não vislumbrar impacto imediato em sistemas ou na atuação das Coordenadorias em razão deste expediente.

A CGM, por fim, manifestou-se por meio do Parecer 1086/20 (peça 21), em que opinou pelo oferecimento das seguintes respostas:

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.

É o breve relatório.

Preliminarmente, registra o *Parquet* que a despeito da nítida vinculação da Consulta a caso concreto, o juízo positivo de admissibilidade do Relator demanda a apreciação ministerial de mérito do feito. Ademais, considerando a relevância do tema questionado (art. 311, §1º, do Regimento Interno), e sua potencial repercussão em outras municipalidades e no próprio Estado do Paraná, a apresentação de resposta em tese é medida adequada à consolidação de parâmetros de controle a serem observados por esta Corte.

Quanto ao mérito, em suma, as questões formuladas dizem respeito à interpretação das vedações estabelecidas pelo art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ativadas quando a despesa de pessoal total excede 95% do limite legal (art. 19 da LRF). O dispositivo 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.

Importa salientar, com a devida vênia à CGM, que as decisões do STF invocadas pelo órgão instrutivo (ADI 3599/DF e ADI 1292/MT) não constituem precedente para a matéria debatida nestes autos, eis que relacionadas à concessão de vantagem ou reajuste remuneratório desprovido de previsão na legislação orçamentária. A primeira questão formulada pelo consulente, diferentemente, diz respeito à possibilidade de edição de lei visando à reorganização da carreira do magistério quando extrapolado o limite prudencial de 95% de despesa com pessoal.

Quanto ao tema, o art. 22, parágrafo único, I, da LRF, é expresso ao proibir a “adequação de remuneração a qualquer título”, o que impede a adequação do plano de carreira do magistério enquanto vigente a situação de extrapolação do limite prudencial. Ressalte-se que o próprio consulente informa que a modificação pretendida acarretaria impacto nas referências salariais, o que atrai a vedação normativa.

Ademais, o dispositivo é claro ao admitir concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração apenas em caso de sentença

judicial ou em decorrência de previsão legal ou contratual anteriores ao estado de excesso de despesa com pessoal.

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. Eventuais situações concretas não previstas pela norma, mas eventualmente aptas a excepcionar a proibição geral, demandariam análise específica pela Corte, em expediente processual próprio e adequado.

Nota-se, no entanto, que o contexto delineado na consulta não revela a existência de qualquer excepcionalidade a demandar a urgente reestruturação do plano de carreira do magistério municipal, o que impede a aplicação de solução extraordinária à hipótese, devendo a vedação contida no art. 22, parágrafo único, I, da LRF ser rigorosamente observada.

Quanto ao segundo questionamento, entende-se como pertinente a adoção da orientação interpretativa fixada pela Corte no Acórdão nº 1049/18 – Tribunal Pleno (Consulta com força normativa nº 798116/17, Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães), que apresentou as seguintes respostas:

a) Com fundamento no art. 22, da Lei Complementar nº 101/2000, é legal a admissão de professores aprovados em concurso público, em substituição à “dobra” de professores efetivos, ainda que o índice de despesas com pessoal esteja extrapolado, uma vez que tal ato implicaria a redução dessas despesas, atendendo assim a finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Com esteio em outras decisões desta Casa de Contas e no que encerra este voto, responde-se que sim, 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.

b) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, e considerando que o objetivo das substituições é a redução das despesas com pessoal, é lícito à Administração estabelecer como critério objetivo de substituição das “dobras” de professores iniciar o processo pelos servidores em ordem decrescente remuneração?

Sabedores de que a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança é absolutamente viável, ainda que os índices de pessoal estejam extrapolados; cientes de que as vantagens relacionadas à ampliação da jornada de trabalho para fins de substituição são vantagens *pro labore faciendo* ou *propter laborem*,

prestadas em condições *extraordinárias* e de forma transitória e, mormente em razão da busca pela *regularização* de uma situação inconstitucional que se perpetuou no tempo e que auxiliará na redução dos gastos com pessoal antes de serem tomadas as medidas mais drásticas dispostas no texto da Constituição Federal, entende-se que os critérios escolhidos pela municipalidade encontram respaldo no poder discricionário do administrador público desde que: 1) sejam estabelecidos critérios objetivos para tal permutação, sob pena de afrontar o princípio da isonomia, e; 2) promova a substituição de todos os servidores que estiverem nas mesmas condições..

Com efeito, o julgado admitiu a possibilidade de provimento de cargos nas áreas de saúde, educação e segurança, ainda que o Município estivesse em situação de extrapolação do limite prudencial, tendo em vista que a admissão de pessoal se destinou a regularizar situação administrativa inconstitucional.

Ainda, embora não tenha sido arrolado como requisito objetivo a autorizar a reposição de pessoal, reforçou a conclusão da Corte o fato de que a medida acarretaria a redução da despesa de pessoal do Município. Esse ponto é da mais alta relevância na ótica ministerial, tendo em vista que as vedações contidas no art. 22 da LRF objetivam, de maneira imediata, impedir o crescimento da despesa com pessoal. Assim, se a reposição de pessoal em área sensível (educação, saúde ou segurança) promover, além da resolução da situação administrativa irregular, a diminuição na despesa com pessoal, o objetivo da LRF estará plenamente atendido.

Diante do contexto traçado na consulta, de que o concurso público e consequente provimento de cargos teria por objetivo substituir servidores temporários, e considerando o precedente contido no Acórdão nº 1049/18 – Tribunal Pleno, entende-se, de maneira excepcional, como viável a admissão de pessoal na área da educação, desde que observados os parâmetros já fixados pela Corte, quais sejam: (i) o provimento dos cargos efetivos seja destinado a substituir servidores públicos temporários; (ii) a admissão de servidores efetivos acarrete diminuição da despesa com pessoal.

O preenchimento de todos os requisitos deverá ser objetivamente demonstrado pelo gestor no processo administrativo de autorização para a realização do concurso.

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 público 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.

Quanto ao terceiro questionamento, concorda-se com a proposição de resposta sugerida pela CGM. De fato, a realização de atos administrativos preparatórios do concurso público não é vedada pelo estado de alerta, tendo em vista que não acarretam, automaticamente, a majoração da despesa com pessoal. Contudo, o provimento de cargo público efetivo ou a admissão de servidores temporários estará vedada como regra geral, ressalvadas situações excepcionais, já abordadas acima.

Nesse passo, as exceções devem ser interpretadas a partir do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, que somente admite, de maneira condicionada e excepcional, o provimento de cargos, admissão ou contratação de pessoal para as áreas de educação, saúde e segurança, em razão de seu caráter essencial. As admissões para outros setores, no entanto, são vedadas de maneira absoluta, não comportando qualquer exceção.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

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 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.

Curitiba, 15 de outubro de 2020.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas