



PARECER Nº 1535/2011 - PG

Processo nº: 008553/2011 – TC

Interessado: Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos

Assunto: Consulta.

EMENTA: CONSULTA. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CUMPRIMENTO. MÉRITO. ADMISSÃO DE PESSOAL QUANDO ULTRAPASSADO O LIMITE PRUDENCIAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DAS EXCEÇÕES PREVISTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, AINDA QUE O ATO NÃO AUMENTE DESPESA. ILEGALIDADE DA PROMOÇÃO HORIZONTAL OU VERTICAL, SALVO DECISÃO JUDICIAL. NOMEAÇÃO EM VIRTUDE DE DECISÃO JUDICIAL OU DISSÍDIO COLETIVO. NÃO INTEGRAÇÃO AO CÁLCULO PARA VERIFICAÇÃO DOS LIMITES DA LRF. ACORDOS COLETIVOS. CÔMPUTO NO CÁLCULO DOS LIMITES.

1. Alcançado o limite prudencial, é ilegal, nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF, a admissão de pessoal para reposição de cargo vago por qualquer outro motivo além de aposentadoria e falecimento e em outras áreas além de educação, saúde e segurança, ainda que tal ato não implique aumento de despesa;

2. É indevida a promoção horizontal ou vertical para fins do inciso I do parágrafo único do art. 22, ressalvada a promoção efetuada em cumprimento a ordem judicial;

3. As despesas com pessoal decorrentes de nomeação levada a efeito em cumprimento a decisão judicial, inclusive em dissídios coletivos, não devem ser computadas na verificação dos limites previstos na LRF para gastos com pessoal, conforme exceção prevista no inciso IV do § 1º do art. 19;

4. As despesas decorrentes de “acordo coletivo de trabalho” e “contrato coletivo de trabalho” integram os valores computados como despesa de pessoal para cálculo dos limites impostos na LRF.

I – DO RELATÓRIO

Cuida-se de Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, nos seguintes termos:

- a) *Para efeito do inciso IV (do art. 22, parágrafo único, da LRF), é permitida a nomeação de servidor público para provimento de cargo em razão de reposição de pessoal decorrente vacância de cargo público, conforme previsão no art. 33 da Lei Complementar n. 122/94 (Regime Jurídico Único – RJU), isto é, exoneração, demissão (artigos 143 a 152), promoção (artigo 22), transferência (artigo 23), readaptação (artigo 24), aposentadoria (artigos 197 a 205), posse em outro cargo ou função inacumulável e falecimento, desde que não implique em aumento de despesa com pessoal?*



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- b) *Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, a reposição de pessoal é restrita às áreas de educação, saúde e segurança ou é extensiva a outras áreas da Administração Pública, desde que não implique em aumento de despesa total de pessoal?*
- c) *Considerando o disposto no inciso I do parágrafo único do art. 22, é vedada a promoção horizontal ou vertical?*
- d) *As nomeações de pessoal decorrentes de decisões judiciais fundamentadas em “direito adquirido à nomeação de aprovados em concurso público” são dedutíveis do limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 19, § 1º, IV, da LRF?*
- e) *Tratando-se de empresa estatal dependente (art. 2º, III), as despesas decorrentes de “dissídios coletivos”, conforme decisão da Justiça do Trabalho, são dedutíveis do limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 19, § 1º, IV, da LRF?*
- f) *Tratando-se de empresa estatal dependente (art. 2º, III), as despesas decorrentes de “acordo coletivo de trabalho” ou “contrato coletivo de trabalho”, são:*
 - f.1) *permitidas, nos termos do art. 22, parágrafo único, I, da LRF?*
 - f.2) *dedutíveis do limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 19, § 1º, IV, da LRF?*

Submetida ao discernimento da Consultoria Jurídica vinculada a essa Corte de Contas, a presente matéria recebeu as considerações abaixo transcritas:

- a) *Nas hipóteses de promoção, aposentadoria e falecimento, há aumento de despesa. A LRF excepciona a apuração da ultrapassagem dos limites previstos na LRF no caso de aposentadoria e falecimento apenas nas áreas da saúde, educação e segurança;*
- b) *Na exoneração, demissão, posse inacumulável em outro cargo público e readaptação não há, em princípio, aumento da despesa;*
- c) *O aumento de despesa com pessoal decorrente de decisões judiciais e acordos coletivos de trabalho não integram o cálculo dos limites de que trata a LRF;*
- d) *No caso de se ultrapassar, contudo, o limite prudencial de que cogita o art. 22 da LRF, não é possível que se mantenha o limite de despesa com pessoal, uma vez que a orientação que se extrai desse dispositivo, assim como do art. 23 da LRF, direcionam-se à diminuição dos gastos e não sua manutenção;*
- e) *As despesas decorrentes de decisões judiciais e os contratos coletivos de trabalho, onde forem possíveis de serem aplicados, excepcionam os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição de 1988).*

Vieram, então, os autos ao Ministério Público de Contas.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Cumpridos os requisitos de admissibilidade, conforme prescrito pelos arts. 252 e 253 da Resolução nº 012/2000 - TC e arts. 105 e 106 da Lei Complementar Estadual nº 121/94, cabe examinar o mérito da presente Consulta.



Trata-se, em suma, de abordagem acerca do alcance das vedações contidas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De início, cumpre analisar os **questionamentos a) e b)**, correlatos e dependentes, que, no geral, compreendem o cerne da consulta elaborada pelo Secretário de Administração e Recursos Humanos.

O ponto crucial da dúvida levantada pelo consulente está em saber se, na hipótese de a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite legal (limite que, no caso do Poder Executivo Estadual, é de 49% da Receita Corrente Líquida), é juridicamente viável a admissão de pessoal para reposição de cargo vago por qualquer outro motivo **além de aposentadoria e falecimento** e em outras áreas **além de educação, saúde e segurança, desde que tal ato não implique aumento de despesa** É o que passo a analisar.

De início, importa destacar que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece em seu § 1º que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, o que inclui “a obediência a limites e condições no que tange a (...) geração de despesas com pessoal”. Em outras palavras, a responsabilidade fiscal requer, combinadamente, a tomada de medidas preventivas e corretivas que visem ao constante equilíbrio das contas públicas, incluindo-se o devido rigor na observância dos limites impostos para gastos com pessoal.

Nesse sentido, observa-se que a lei contém um conjunto de preceitos normativos com vistas a evitar, a todo custo, o atingimento dos tetos estabelecidos, prevendo graves consequências tanto para o ente público (como a nulidade de atos e restrições no recebimento de transferências voluntárias) quanto para o gestor (responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal), caso tais limites sejam ultrapassados. Esse conjunto de medidas reflete o que se convencionou chamar de “*princípio da prudência fiscal*”¹, que permeia toda a lei.

Dentre as medidas preventivas, o parágrafo único do art. 22 da LRF estatui:

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;

¹ Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Editora Renovar, Rio de Janeiro, p. 62.



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.

Sendo assim, caso os gastos com pessoal do ente público alcancem 95% do limite legal, nenhum dos atos acima mencionados poderão ser exarados, incluindo-se a proibição de “*provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título*” (inciso V). Nesta hipótese específica, ressalva-se apenas: i) a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores e; ii) se as vagas surgidas forem das áreas de educação, saúde e segurança.

O que legislador pretendeu foi evitar que, a partir do percentual de 95% do limite legal, novas admissões arrisquem o controle responsável dos gastos com pessoal, já que – não se pode olvidar – o referido limite depende de uma variável não totalmente previsível, que é a Receita Corrente Líquida. Em momentos de crise econômica, esta poderá variar para baixo, reduzindo, por consequência, o teto das despesas com pessoal. Não por acaso, a LRF exige que o Tribunal de Contas alerte os gestores já no atingimento da marca de 90% (art. 59, § 1º, II).

Desse contexto, extrai-se que o patamar de 95% do limite legal já constitui um montante indesejado pelo legislador e que qualquer gestor *prudente* e fiscalmente responsável deve evitar. Por isso, a meu ver, a exceção prevista é estritamente delimitada e não deverá abranger outras formas de vacância (além de aposentadoria e falecimento) nem outras áreas (além de educação, saúde e segurança), ainda que tais atos não impliquem aumento da despesa.

Como bem observou o Consultor Jurídico desta Corte (fl. 13), alcançado o limite prudencial, “*as providências devem ser adotadas no sentido da diminuição de gastos ou, paralelamente, à elevação da receita corrente líquida, a fim de retroceder ao patamar anterior*”.

É pertinente lembrar a tradicional regra hermenêutica de que toda exceção deve ser interpretada estritamente (*exceptiones sunt strictissime interpretationis*)². Se a intenção do legislador fosse a de ressaltar novos provimentos apenas com a condição do não aumento da despesa, ele o teria feito expressamente.

Em situações extremas, nos quais exista premente necessidade de nomeação de servidores concursados, pode o gestor antecipar a primeira medida que lhe será imposta caso o limite seja alcançado: a redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, inclusive com a extinção de tais cargos e funções (§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal c/c art. 23, § 1º, da LRF). Caso o ente volte a ficar abaixo do limite prudencial, poderá proceder às desejadas nomeações de servidores efetivos.

² MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 18ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998, p. 225.



Quanto à promoção horizontal e vertical e a sua possibilidade em face do inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF, objeto do **questionamento c)**, cabe ressaltar que a vedação abrange “*concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título*”. Isto é, não importa a natureza da alteração funcional, ela estará vedada se constituir aumento a qualquer título. Excetua-se a vantagem determinada por decisão judicial. Portanto a promoção horizontal ou vertical, por implicar aumento de remuneração, não pode ser efetuada quando o ente público se encontra acima do limite prudencial.

Já com relação às despesas com pessoal decorrentes de nomeação levada a efeito em cumprimento a decisão judicial (**questionamento d)**, é pacífico que estas não integram os valores considerados para fins dos limites de gastos com pessoal previstos na LRF, conforme exceção prevista no art. 19, § 1º, inciso IV:

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

Entendo, similarmente, que a exceção mencionada se encaixa nas hipóteses de despesas decorrentes de “dissídios coletivos”, uma vez que as decisões ali proferidas emanam da autoridade judiciária em processo judicial próprio (**questionamento e**).

No tocante às despesas decorrentes de “acordo coletivo de trabalho” ou “contrato coletivo de trabalho” (**questionamento f**), estas não se enquadram na exceção do inciso I do parágrafo único do art. 22, combinado com o inciso IV do §1º do art. 19, ambos da LC 101/2000, já que os dois institutos apenas consubstanciam o acordo de vontades de entidades de classe, e não uma ordem impositiva do Poder Judiciário.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se, preliminarmente, pelo conhecimento da Consulta em epígrafe e, no mérito, pelas seguintes respostas aos questionamentos formulados:

a) Alcançado o limite prudencial, é ilegal, nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF, a admissão de pessoal para reposição de cargo vago por qualquer outro motivo **além de aposentadoria e falecimento** e em outras áreas **além de educação, saúde e segurança, ainda que tal ato não implique aumento de despesa;**

b) É indevida a promoção horizontal ou vertical para fins do inciso I do parágrafo único do art. 22, ressalvada a promoção efetuada em cumprimento a ordem judicial;

c) As despesas com pessoal decorrentes de nomeação levada a efeito em cumprimento a decisão judicial, inclusive em dissídios coletivos, não devem ser computadas na verificação dos limites previstos na LRF para gastos com pessoal, conforme exceção prevista no inciso IV do § 1º do art. 19;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Procuradoria-Geral do Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas

TCE-RN

Fls.: _____

Rubrica: _____

Matrícula: _____

d) As despesas decorrentes de “acordo coletivo de trabalho” e “contrato coletivo de trabalho” integram os valores computados como despesa de pessoal para cálculo dos limites impostos na LRF.

Natal, 9 de setembro de 2011.

Thiago Martins Guterres
Procurador-Geral do Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas/RN