



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 798116/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASTRO
INTERESSADO: MOACYR ELIAS FADEL JUNIOR
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1049/18 - Tribunal Pleno

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.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Castro, senhor Moacyr Elias Fadel Junior, sobre a interpretação do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após transcrever a situação vivenciada pelo Município, que se encontra com o índice de despesa de pessoal extrapolado, e noticiar que tem envidado esforços para o retorno ao índice desejado, seja com a redução de cargos comissionados ou com o incremento na arrecadação tributária, anunciou que pretende admitir professores em substituição à ampliação da jornada de trabalho de professores efetivos – “dobra” de carga horária – e, justamente nesse ponto é que reside a dúvida quanto à aplicabilidade do art. 22, da LRF.

Relatado o problema relacionado às dobradas perenes de jornada de trabalho, indagou:

- 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?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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?

À fl. 07, da peça 03, consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo *pela impossibilidade de admissão de professores, com vistas à redução de “dobras” de jornada, em virtude de expressa vedação legal enquanto se encontrar extrapolado o índice de despesas com pessoal estabelecido na LC 101/2000.*

O feito foi distribuído a este Relator 09 de novembro de 2017 (peça 04).

Os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 149/17 – peça 06), que relacionou 02 (dois) julgados desta Corte, um relativo às medidas saneadoras do parágrafo único do art. 22, da LRF e outro relacionado à dobra definitiva de jornada, além da Uniformização de Jurisprudência nº 11, que tratou da contratação de pessoal e da extrapolção de limites com gasto de pessoal.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Parecer 835/18 – peça 07) respondeu as indagações da seguinte forma:

1 – 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 esteja extrapolado, uma vez que tal ato implicaria a redução dessas despesas, atendendo a finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Ainda que extrapolado o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, é legal a admissão de professores aprovados em concurso público em substituição a dobra de jornada, desde que a mesma esteja sendo utilizada para suprir cargos vagos, necessário, também, que a referida substituição resulte em economia de recursos públicos. Esta economia deve ser comprovada através de cálculos que levem em conta o peso da remuneração dos servidores ao longo do tempo, considerando a progressão na carreira e adicionais eventualmente existentes.

2 – 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 de remuneração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não é possível que a ordem decrescente de remuneração seja o único critério para a substituição da ampliação da jornada de trabalho para os professores. Devem ser utilizados critérios objetivos e isonômicos que levem em consideração a qualificação dos profissionais.

O Ministério Público de Contas (Parecer 454/18 – PGC) respondeu à consulta *no sentido da possibilidade de admissão de professores concursados com vistas à redução das despesas com pessoal, sendo lícito à Administração estabelecer como critério objetivo de substituição das “dobras” de professores a ordem decrescente de remuneração. 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.*

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

Admissibilidade

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

Mérito

Quanto ao mérito, a fim de que a resposta à consulta se dê em tese, nesta oportunidade, deixo de analisar a lei local sob pena de provocar um pré-julgamento da matéria.

Com relação à noticiada “dobra” de jornada permanente que vem ocorrendo no Município de Castro, objetivando subsidiar os fundamentos do voto neste feito, permito-me trasladar trechos da proposta de voto que apresentei ao Plenário e que foi aprovado por unanimidade gerando o Acórdão 3899/17 – Tribunal Pleno², no qual, amparado em decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, entendi que embora seja de conhecimento notório que o servidor público não possui direito adquirido à manutenção do seu regime jurídico, a alteração *definitiva* da jornada de trabalho viola os preceitos da Constituição Federal.

¹ Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51934-0).

² Autos 10174-3/17. Consulta do Município de Francisco Beltrão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.850/2.001 OFENSA AO ART. 27, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ PROFESSORES CONCURSADOS PARA OCUPAÇÃO DE CARGO COM JORNADA DE 20 HORAS SEMANAIS MODIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA 40 HORAS SEMANAIS - INEXISTÊNCIA DE NOVO CONCURSO PÚBLICO NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ALTERAÇÃO DE REGIME JURÍDICO VEZ QUE NÃO OCORRIDO DENTRO DO MESMO CARGO CONHECIDO PARCIALMENTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE COM EFEITOS EX NUNC. 1. Viola a Constituição Federal norma que, a título de alterar jornada de trabalho, investe em cargo público servidor habilitado em concurso para outro cargo. Norma infraconstitucional que alterando regime de tempo integral enquadra em outra jornada servidor que para esta não prestou concurso conflita com Lei Maior. 2. Lei Municipal que atribua a professor concursado para jornada de 20 horas semanais, cargo de 40 horas semanais, tem nítido intuito de transgredir a Lei maior, devendo, por conseguinte, ser extirpada da ordem jurídica. (TJPR - Órgão Especial - AI - 754330-8 - Ponta Grossa - Rel.: Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira - Unânime - J. 21.05.2012)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROFESSOR ESTATUTÁRIO. JORNADA DUPLA OU CARGA SUPLEMENTAR. RECONHECIMENTO COMO HORAS EXTRAODINÁRIAS. AUSÊNCIA DE IMPROBIDADE. 1. A carga suplementar não pode ser considerada como equiparação dos professores aos servidores públicos municipais que possuem dois padrões, pois se assim o fora estaria infringido o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e artigo 9º da Lei Estadual nº 3.967/87, que prevêem a realização de concurso para o preenchimento dos cargos públicos em questão. 2. O trabalho suplementar de servidores públicos municipais de só pode ser tido como horas extraordinárias. 3. No caso dos autos, o apelante promoveu a dobra do horário de trabalho dos professores municipais concursados - é preciso frisar! - para suprir necessidades educacionais públicas. 4. Não se promoveu qualquer violação à necessidade prévia de certame, pois não houve contratação nova. O que se fez foi o aumento da prestação de serviço educacional - que é público e essencial, assim como direito fundamental dos cidadãos - em razão do aumento da demanda (quantidade de alunos). 5. Logo, determinar, por portaria, o aumento de trabalho - de 20 para 40 horas - do professor, não é ato ímprobo, mas sim postura atrelada à discricionariedade do gestor público, para atender as necessidades do povo. Apelação Cível provida. Maioria. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 531947-1 - Campo Mourão - Rel.: Rogério Ribas - Rel.Desig. p/ o Acórdão: Rosene Arão de Cristo Pereira - Por maioria - J. 07.04.2009)

Porém, salientei que a alteração *definitiva* da jornada de trabalho é que viola a Constituição Federal, pois, a alteração provisória, com esteio na legislação local, para fins de atendimento de necessidade ou interesse público premente é ato discricionário do administrador público.

Para tanto, trouxe a lume decisões do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“A alteração provisória da carga horária de trabalho no magistério é ato discricionário, inexistindo direito líquido e certo para sua conversão em definitivo.” (destacamos) (TJSC, MS n. 2006.004076-5, da Capital, rel. Des. Cid Goulart, j. em 10.09.2008).

“ADMINISTRATIVO. PROFESSOR MUNICIPAL. MAJORAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. DEFERIMENTO. Havendo interesse público, poderá a Administração alterar a carga horária de trabalho. Não se trata de um direito do servidor, mas sim de um ato discricionário do ente público.” (TJSC, AC n. 2007.001983-5, de Santa Rosa do Sul, rel. Des. Ricardo Roesler, j. em 09.12.2008).³

Ou seja, vê-se ser inconstitucional a dobra da jornada, independente do nome dado pela lei local, *de modo definitivo*, dos professores que foram aprovados em concurso público para determinada carga horária semanal.

Pois bem, em contraposição a tal inconstitucionalidade temos outra inconstitucionalidade aferida da situação posta nestes autos, qual seja, admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, quando os limites para despesa de pessoal estiverem excedidos⁴.

Sobre o assunto, a lei fiscal é taxativa ao dispor que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa de pessoal. Elucubro que, eventualmente, poderia surgir a indagação no sentido de que as contratações feitas em período em que o limite de gasto com pessoal já estivesse extrapolado poderiam não ser consideradas nulas, uma vez que não foram elas que deram azo ao aumento da despesa. Adianto que a própria lei prevê medidas restritivas para os casos em que o limite já houver sido excedido, conforme se depreende do inciso IV⁵, do parágrafo único, do art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³ Ambos os julgados do Tribunal de Contas de Santa Catarina foram extraídos de: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12384. Acesso: 20.jun.2017.

⁴ Constituição Federal, art. 169, § 1º.

⁵ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, atente-se para a ressalva feita na parte final do citado dispositivo legal. As áreas de educação, saúde e segurança foram protegidas pelo legislador, nos termos do substitutivo⁶ apresentado no projeto de lei pelo Relator Deputado Pedro Novais.

A respeito do tema também já me manifestei quando da análise dos autos de processo nº 385753/07, que deu origem à Uniformização de Jurisprudência nº 11, decisão que me permito reproduzir.

É fato que a própria lei fiscal ao impedir que a despesa total com pessoal exceda a 95% do limite, excepciona a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Nesse sentido a doutrina aduz que 'o rigorismo da lei decerto trará problemas para a Administração'.⁷

Corroborando o entendimento doutrinário esposado, declaro o juízo de que ao não admitir sequer a reposição de servidores quando o limite de gasto com pessoal estiver excedido seria engessar a máquina administrativa e afrontar princípios constitucionais.

Trilhando neste sentido ensina Carmen Lúcia Antunes ROCHA:

Os princípios possibilitam que o valor Justiça – assim legitimamente considerado e demonstrado por determinada sociedade política – se cumpra segundo normas asseguradoras do modelo de vida escolhido, sem impor a petrificação de um determinado paradigma normativo, antes, permitindo que o sistema normativo constitucional amolde-se aos reclamos da sociedade em cada momento histórico, segundo o seu pensar sobre o que seja para ela o modo justo de viver e conviver.⁸

Diante disso, há que se compatibilizar o texto legal – princípio da legalidade – com a realidade das administrações que, ao mesmo tempo, 'só podem fazer o que a lei permite'⁹ em contraposição ao conteúdo dos princípios da continuidade dos serviços públicos, da preponderância do interesse público e da eficiência.

Portanto, pautado no acima exposto e, tendo em vista o texto legal¹⁰, compreendo que a **reposição** decorrente de aposentadoria ou falecimento

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.

⁶ <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D06MAI2000.pdf#page=586>

⁷ Carlos Maurício. ...[et. al.]. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 162.

⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 21.

⁹ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 68.

¹⁰ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de servidores das áreas de educação, saúde e segurança é absolutamente viável.

Poder-se-ia questionar se seria possível a reposição em casos de exoneração e demissão, uma vez que o texto legal não os contempla expressamente. Frederico Jorge Gouveia de MELO assegura que:

O fato é que há situações, como no caso de exoneração de professores, por exemplo, em que se faz necessária sua substituição, até mesmo por ser obrigação constitucional do Estado prover a educação ao cidadão.

Nestes casos, devem-se entender os mandamentos da LRF em harmonia com os princípios da Constituição da República. Logo, não pode falar em vedação de admissão quando a mesma é imposta pelo interesse público.¹¹

Ou seja, não seria razoável fazer uma interpretação estritamente gramatical do texto da lei, uma vez que a exoneração, a demissão e demais espécies de vacâncias de cargos também acabam por abrir novas vagas da mesma forma que ocorre com a aposentadoria ou falecimento, sendo cabível, portanto, a reposição de pessoal.

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Prejulgado 1421. A ressalva contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal abrange, também, as demais espécies de vacância do cargo público como a exoneração, a demissão e a promoção.¹²

Trilhando esse entendimento, a 2ª Câmara deste Tribunal Paranaense, seguindo voto proposto por este Relator, já se manifestou no sentido de registrar algumas admissões que se encontravam na situação acima descrita, conforme Acórdãos 468/07 e 105/07, negando registro apenas às admissões que foram efetuadas em desconformidade com o preceito legal.

Disso podemos concluir que: todo ato que provoque aumento na despesa de pessoal é nulo de pleno direito. Porém, estando a Administração com o limite extrapolado, ainda assim, poderá contratar pessoal desde que seja para reposição nas áreas de educação, saúde e segurança, em face de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão e demais espécies de vacâncias de cargos.

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;

...

¹¹ MELO, Frederico Jorge Gouveia de. Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 117.

¹² BRASIL. Tribunal de Santa Catarina. Processo: CON-03/03395370. Parecer COG-385/03. Plenário. Rel. Cons. Luiz Suzin Marini. Decisão: 2695/2003. Sessão: 13/08/2003. Prejulgado: 1421.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Adite-se ainda o argumento apresentado pelo consulente de que a substituição da dobra da jornada por servidores concursados implicaria na diminuição das despesas auxiliando o Executivo Municipal a retornar aos índices desejáveis.

Recorde-se apenas que a lei trata de **reposição**, portanto, o cargo nas áreas especificadas pela legislação já deve existir e estar vago, sendo incompatível com a finalidade da norma a criação de novos cargos para provimento, ainda que nas citadas áreas.

Nesse mesmo sentido também já se pronunciou o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1721821-4, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em **RESPONDER** à consulente nos seguintes termos:

É possível a criação de cargos e a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, visando a substituição dos contratados temporários, quando o Poder Executivo Municipal estiver acima do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea a, em face às vedações previstas no art. 22, parágrafo único, incisos II e IV, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal?

A extrapolação do limite prudencial da despesa total com pessoal, previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), impede a criação de cargos de qualquer natureza na estrutura administrativa de órgão ou entidade, conforme estabelece o inciso II do mesmo dispositivo.

Por outro lado, mesmo estando a Administração Pública com seu limite de despesa com pessoal extrapolado, poderá prover, de forma efetiva, tão somente, cargos que ficaram vagos, seja por aposentadoria, falecimento, exoneração ou demissão do servidor que o titularizava, nas áreas de educação, saúde e segurança, sem prejuízo, contudo, das penalidades previstas na Lei Federal nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), caso o gestor não demonstre ter tomado medidas efetivas e tempestivas para eliminar o excedente com despesas de pessoal da unidade sob sua responsabilidade, como determinado no artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O provimento de cargo em qualquer área de atuação da Administração Pública, afora a exceção antes 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.

Encaminhe-se cópia do Inteiro Teor da presente Deliberação à consulente.¹³

¹³ Tribunal de Contas do estado de Pernambuco. Processo TCE-PE nº 1721821-4. Acórdão 0264/17. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Marcos Loreto. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de São Bento do Uma. Publicação: DOE de 28 de março de 2017. Fonte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Visto isso, necessário se faz destacar que a ampliação da jornada de trabalho para fins de substituição necessariamente **tem** caráter temporário e os valores dela decorrentes são devidos ao servidor apenas enquanto estiver desempenhando a atividade, ou seja, são vantagens denominadas de *pro labore faciendo* ou *propter laborem* – gratificação de serviço – e não se incorporam automaticamente aos vencimentos.

Essas gratificações são retribuições a serviços prestados em condições extraordinárias e por isso são vantagens contingentes.

Em razão disso, entende-se que os critérios utilizados pela municipalidade para substituição das “jornadas dobradas” por novos servidores da área de educação não interferirão nos objetivos da permuta que são a de regularizar uma situação inconstitucional que se perpetuou no tempo, além de auxiliar na redução dos gastos com pessoal antes de serem tomadas as medidas mais drásticas dispostas no texto da Constituição Federal. O entendimento dessa dinâmica encontra respaldo no poder discricionário do administrador público **desde que:** 1) estabeleça **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.

Diante do exposto, responde-se a presente consulta da seguinte forma:

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

<http://www2.tce.pr.gov.br/internet.old/index.php/component/content/article/710-jurisprudencia/agente-publico/servidores-publicos/lei-de-responsabilidade-fiscal-limite-prudencial/4011-lei-de-responsabilidade-fiscal-limite-prudencial>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Castro, senhor Moacyr Elias Fadel Junior, CPF 792.370.299-34, sobre a interpretação do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Castro, senhor Moacyr Elias Fadel Junior, CPF 792.370.299-34, sobre a interpretação do art.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

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.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 3 de maio de 2018 – Sessão nº 13.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente