

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

## **PARECER 78/2001**

Lei de Responsabilidade Fiscal. Implantação de novo Plano de Carreira do Magistério Municipal. Despesa com pessoal. Aumento. Impõe-se o atendimento dos limites e requisitos postos na LRF e o não enquadramento nas vedações estabelecidas na norma de gestão fiscal.

O Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Porfírio Peixoto encaminha à Auditoria, para exame, consulta formulada pelo Executivo Municipal de Osório, por seu Prefeito Municipal, Sr. Alceu Moreira da Silva, indagando acerca da possibilidade de modificação no Plano de Carreira do Magistério Municipal, com acréscimo de carga horária e conseqüente aumento na folha de pagamento, conforme proposta elaborada por comissão instituída pela Secretaria Municipal da Educação.

A consulta foi instruída com análise da Consultoria Técnica consubstanciada na Informação nº 34/01.

O trabalho técnico ressalta disposições regimentais atinentes à natureza e requisitos para resposta à consulta (art. 138, §§ 1º e 2º).

Refere Estudo sobre dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, realizado por grupo de trabalho designado por esta Corte, e o Parecer nº 69/2000, acerca do referido estudo, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim.

Continuação do Parecer 78/2001

É o relatório.

A matéria sob consulta diz respeito à exegese da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências e, em especial, ao estatuído no Capítulo IV, da Despesa Pública, seção II, das Despesas com Pessoal.

A teleologia da norma em questão deverá nortear a correta exegese dos seus dispositivos, em cotejo com o sistema de princípios, normas e valores constitucionais que regem a administração pública brasileira<sup>1</sup>. A adequada hermenêutica de quaisquer dispositivos legais tem como pressuposto a finalidade da norma na qual se insere, bem como deve ser interpretada de forma sistemática com os princípios que a regem<sup>2</sup>.

A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui um novo código de procedimentos de natureza fiscal e administrativa balizado por princípios que objetivam uma gestão fiscal responsável, “*visando alcançar o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, produzindo, via de consequência, um desenvolvimento sustentável*”<sup>3</sup>.

Esta norma representa uma mudança estrutural significativa do regime fiscal do País, dos Estados e Municípios; objetiva ao controle do défi-

---

<sup>1</sup> “*A Interpretação tem, pois, especial relevo no Direito Constitucional por repousar e dinamizar-se a idéia de Justiça pensada pela sociedade exatamente no sistema fundamental constituído em Direito, a partir do qual todo o ordenamento se estrutura e se interpreta e aplica.*” (grifou-se) (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Constituição e Constitucionalidade*. Minas Gerais : Editora Lê, 1991, p. 86.)

<sup>2</sup> “*A interpretação finalística é que possibilita que a constituição viva com o seu tempo e para o povo pelo qual se fez. De outra forma, o próprio tempo a depassaria e o povo viveria o seu momento sem ela. É a finalidade dimensionada e apurada no movimento presente da sociedade estatal que confere o sentido vibrante e vigoroso da norma constitucional a ser aplicada.*” (grifou-se) (*Idem*, p. 88)

<sup>3</sup> MILESKI, Helio Saul. ‘Novas regras para a Gestão e a Transparência Fiscal - Lei de Responsabilidade Fiscal’. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, nº 14, nov., 2000, p. 27-40.

Continuação do Parecer 78/2001

cit público com fundamento na responsabilidade, na transparência e na administração planejada das finanças públicas<sup>4</sup>.

Neste contexto, constam da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos específicos cuidando do controle e dos limites das despesas com pessoal.

A matéria consultada vincula-se, ainda, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Federal nº 9.394/96, que enfatiza, em seu art. 67, o planejamento, e tem, entre suas metas específicas, a melhoria da qualidade do ensino, a valorização e o aperfeiçoamento dos profissionais da educação. Com este escopo determina aos estados e municípios, entre outras atribuições, a elaboração de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

Estas finalidades, nos termos das Leis Federais nºs 9.394/96 e 9.424/96, arts. 9º e 10, ensejam a comprovação, por estados e municípios, de haver elaborado Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional de Educação, Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997.

Esse regramento infraconstitucional, Lei de Responsabilidade Fiscal, de um lado, e Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de outro, não é antinômico.

---

4 FREITAS, Juarez. 'Responsabilidade Fiscal: Exame de conjunto e alguns aspectos relevantes da Lei Complementar 101/2000'. Revista Interesse Público, nº 9, ano 2000, p.34-46. Salienta o autor: "(...) *para além de eventuais disputas ideológicas, parece claro e solar que a austeridade fiscal revela-se condição imprescindível, embora não a única, para a obtenção duradoura da estabilidade monetária, apresentando-se urgente a postura compatível com o afastamento da cena brasileira da nefasta desconfiança quanto à capacidade volitiva de o Poder Público, interna e externamente, honrar os seus compromissos. Logo, mostra-se crucial ler os novos dispositivos de maneira a tornar efetivo o combate à falta de 'ação planejada e transparente' (art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101), assim como de promover a luta contra a falta crônica da escolha pertinente de metas, bem como a batalha contra a gestão ruinosa dos escassos recursos públicos disponíveis*".

Continuação do Parecer 78/2001

Estas normas, no seu conjunto, visam concretizar princípios e regras constitucionais, disciplinando as Finanças Públicas, com fundamento no equilíbrio das contas públicas, na transparência e na responsabilidade fiscal e a organização da Educação Nacional, incluindo, entre suas premissas, a valorização dos profissionais de educação, objetivando a melhoria da qualidade do ensino.

A análise dos dispositivos da legislação acima mencionada não conduz ao afastamento da concessão de aumento de despesa com pessoal, todavia exige que os benefícios remuneratórios sejam concedidos e implantados mediante ação planejada, atendidos os limites e controles previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas atinentes às Diretrizes e Bases da Educação, que determinam a elaboração de planos de carreira para o magistério.

Deve, a administração local, para a edição de lei acerca de novo plano de carreira do magistério municipal, com previsão de aumento de despesas com pessoal, verificar a adequação desta aos limites e condições de controle da despesa com pessoal, bem como às vedações estabelecidas.

A definição legal de despesa total com pessoal, contida no artigo 18 da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, inclui o somatório dos gastos da entidade da Federação, com ativos, inativos, aí incluídos os detentores de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, ali enumeradas de forma não exaustiva (vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza) e os encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência.

Observe-se que o dispositivo deve ter sua interpretação conforme a Constituição, o que nos leva a excluir destas despesas a dos pensionistas e respectivas pensões, assim como aquelas referentes aos contratos de terceiriza-

Continuação do Parecer 78/2001

ção<sup>5</sup>, uma vez que o art. 169 da Constituição Federal, que enseja o regramento da matéria em lei complementar, não os elenca, como se pode ver da transcrição do dispositivo:

***“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.”***  
(grifou-se)

Os limites globais de despesa com pessoal em cada período de apuração, não podem exceder os percentuais da receita corrente líquida, assim fixados, no art. 19 da LRF: União - 50%, Estados - 60%, e Municípios - 60%, não computadas as despesas elencadas no seu § 1º e incluídas as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais, nos termos do seu § 2º.

A LRF fixou, ainda, no art. 20, a repartição dos limites globais que, no âmbito municipal, não poderá exceder em 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo<sup>6</sup>.

Os meios de controle da despesa total com pessoal, cujo não atendimento sujeita à nulidade dos atos de fixação, são objeto do art. 21 da LRF, que exige, para o aumento de despesas desta natureza, o cumprimento das exigências postas nos seus arts. 16 (fundamentalmente, estimativa do impacto orçamentário e financeiro, no exercício em que entrará em vigor e nos dois seguintes, e adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias) e 17 (atinentes às exigências para instituição de despesas de caráter continuado e que deverão estar instruídas com as medidas e demonstrações ali fixadas), do inciso XIII do art. 37 (vedação de vinculação ou equiparação) e no § 1º do art. 169 da Constituição

---

5 Os contratos de terceirização, assim entendidos aqueles propriamente ditos, tem seus limites regradados no art. 72 da LRF.

6 O dispositivo é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com fundamento em ferimento à autonomia dos entes federativos, todavia sem concessão de liminar suspensiva.

Continuação do Parecer 78/2001

Federal (exigência de prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na LDO).

O parágrafo único do art. 21 cuida do aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão, referido no art. 20 da LRF, estabelecendo vedação cujo descumprimento resulta na nulidade do ato desconforme. O dispositivo foi objeto de análise específica no Parecer nº 51/2001, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Rosane Heineck Schmitt, que assenta com propriedade as balizas de interpretação do dispositivo:

*“A Lei de Responsabilidade Fiscal visa coibir a prática, pelo administrador, de atos atentatórios ao interesse público mas, jamais, a paralização da administração. A regra geral de proibição de aumento de despesas com pessoal no período circunscrito pelo parágrafo único do art. 21 da LRF não veda a mera prática de atos administrativos vinculados, que apenas concretizam comandos legais, caracterizando poder-dever do administrador de realizar os fins essenciais da administração pública.”*

Ainda diz respeito com o controle da despesa com pessoal o disposto no artigo 70 da LRF, estabelecendo prazos e metas de eliminação do excesso, para enquadramento nos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 e a indicação de medidas além das previstas nos arts. 22 e 23.

A Lei de Responsabilidade Fiscal institui um sistema de verificação quadrimestral, art. 22; estabelece vedações quando excedidos 95% dos limites, no seu parágrafo único, e, ainda, no art. 23 e parágrafos, prazo e providências para a eliminação do excedente.

Continuação do Parecer 78/2001

Com fundamento nestes elementos conclui-se, em resposta à consulta:

a) não incidindo nas vedações e cumpridos os limites e as condições postos na Lei de Responsabilidade Fiscal não há óbice à implantação do Plano de Carreira do Magistério Municipal do qual resulte aumento de despesa com pessoal, com exceção no período de 180 dias anteriores ao final de mandato.

b) encaminhe-se este Parecer, o Estudo técnico referido, e os Pareceres da Auditoria n.ºs 69/2000, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim, e 51/2001, da Auditora Substituta de Conselheiro Rosane Heineck Schmitt, e a Informação da Consultoria Técnica, exceto a alínea “c.1”, *in fine*, por tratar-se de conclusão não pacífica, e a letra “e” das suas conclusões, em razão da matéria - abono - não ser objeto da consulta.

É o Parecer.

Auditoria, 03 de dezembro de 2001.

ROZANGELA MOTISKA BERTOLO  
Auditora Substituta de Conselheiro

Processo n.º 10324-02.00/00-5

/rj

**DECISÃO:** O Tribunal Pleno, **em sessão de 19-12-2001**, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, ressaltando o contido no artigo 138, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejudgamento de fato ou caso concreto, decide remeter ao **Executivo Municipal de Osório** cópia dos Pareceres n.ºs. 78/2001, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Rozangela Motiska Bertolo, acolhido em Sessão Plenária desta data, 69/2000, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro, Doutor Cesar Santolim, e

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 78/2001

51/2001, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro, Doutora Rosane Heineck Schmitt, acolhidos em Sessões datadas de 08 de novembro de 2000 e 1º de agosto de 2001, respectivamente, bem como cópia do Estudo Técnico sobre alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Informação Técnica nº 34/2001, da Consultoria Técnica, exceto a alínea “c.1”, *in fine*, por tratar-se de conclusão não pacífica, e a letra “e” das suas conclusões, em razão da matéria - abono - não ser objeto da consulta”.