

PARECER 31/2004

**Consulta. Poder Judiciário/RS.**

**Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com Pessoal.**

**Gratificação por Substituição de Cargo: magistrados e servidores do Poder Judiciário: pretensão de caráter indenizatório, viabilizadora de sua exclusão dos limites previstos nos arts. 19 e 20, II, b, da LRF.**

**Impossibilidade: Compreensão do art. 18 da LRF, que inclui nas despesas com pessoal quaisquer espécimes remuneratórios, caso das gratificações de substituição.**

**Parcela remuneratória que se inclui nas despesas com pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

**Orientação da Corte de Contas firmada nos Pareceres nºs 69 e 71/2000 e nºs 35 e 51/2001.**

O Exmo. Sr. Conselheiro João Luiz Vargas encaminha à Auditoria, nos termos regimentais, o Processo nº 8442-0200/04-6, que trata de Consulta formulada pelo Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Desembargador Osvaldo Stefanello (fl. 51), na qual indaga sobre a possibilidade de exclusão da Gratificação por Substituição de Cargos para efeito de limite de despesa com pessoal à luz da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - em razão de entendimento firmado por Assessoria daquele Tribunal atribuindo àquela gratificação caráter indenizatório.

No Processo consta Parecer do Exmo. Juiz-Assessor da Presidência Dr. Alberto Delgado Neto, que em manifestação sobre a matéria se reporta à Informação da lavra da Assessoria de Planejamento daquele Tribunal na qual é invocada decisão do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, de 14-12-2001, que "*considerou a verba de substituição de cargos como não incidente para efeito de limite da despesa de pessoal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal*". O mesmo informe refere que "*de maio de 2003 a abril de 2004 foram dispendidos R\$ 18.867.742,99, a título de Gratificação de Substituição, o que em caso de afastamento do cômputo do limite da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, haveria uma redução de 5,284% para 5,10%*".

Prossegue o insigne Juiz-Assessor destacando o caráter extraordinário da verba de substituição decorrente "*da ausência de controle pleno por parte da Administração no que diz respeito às hipóteses de vacância dos cargos públicos, que impõe a imediata designação de servidor ou magistrado para o preenchimento daquela função essencial ao funcionamento da unidade*".

Traz, ainda, como fundamento à sua manifestação, a constatação de que "*no exercício hermenêutico do intérprete, a atribuição de sentido a determinada regra deve se coadunar com a pretensa finalidade a ser alcançada no mundo dos fatos a partir da vigência*", de modo que

*Como o norte hermenêutico a orientar o administrador deve seguir a lógica do razoável, de forma a se contextualizar com o ordenamento existente, e como as regras que tratam do pagamento de substituição, especialmente no caso dos magistrados, reconhecem a natureza da gratificação especial, diferenciada, não está esta parcela vinculada ao cargo substituído e sim à pessoa que substitui. E se ligada à pessoa que substitui, com finalidade de compensar o encargo extra, a caracterização jurídica como natureza remuneratória perde sustentação. Se não está havendo a remuneração do cargo ou da função, por expressa vedação constitucional, este não é o sentido das regras que estabelecem o pagamento de tais parcelas. Também porque não está prevista a substituição nem como atribuição do cargo, nem como remuneração do cargo do agente designado como substituto.*

## Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Nos termos regimentais a Consulta é encaminhada à Consultoria Técnica, que exara a Informação nº 34/2004, em que analisa, com proficiência, a matéria, à luz dos dispositivos legais que a regulam, tais como a Constituição Federal, a Lei Estadual nº 10.579/95 (dispõe sobre o pagamento da substituição nos Serviços Auxiliares da Justiça de 1º grau), o Estatuto da Magistratura Estadual (Lei nº 6.929/75) o Estatuto do Servidor Público do Estado do RS (LC nº 10.098/74) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Refere, também, decisões proferidas por órgãos fracionários do Tribunal de Justiça do Estado, onde a **natureza remuneratória** da gratificação de substituição é afirmada.

Por fim, invoca a orientação já traçada por este Tribunal de Contas com relação a *despesas com pessoal* à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, consubstanciada no Parecer nº 51/2001 da Auditoria desta Corte e da lavra da firmatária, aprovado na Sessão Plenária de 1º-08-2001 (consolidando, assim, seu entendimento sobre o tema), no qual foram examinadas quais daquelas despesas - de pessoal - poderiam ser realizadas nos últimos 180 dias do mandato do titular de órgão ou Poder, considerando o art. 21 daquele diploma legal.

A seguir, o processo é encaminhado à Auditoria da Casa para devido exame.

É o relatório.

### NO MÉRITO:

A definição do que se entende por *despesas com pessoal* já foi traçada por este Tribunal de Contas em diversos pareceres, destacando-se os de nº 51/2001 (da lavra desta Subscritora), nºs 69 e 71/2000 e nº 35/2001 (da lavra do digno Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim), fundamentada, ainda, nos percucientes estudos sobre a Lei Complementar nº 101/2000 efetuados pelo Exmo. Sr. Conselheiro Helio Saul Mileski, dentre eles o artigo "Novas Regras para a Gestão e a Transparência Fiscal - Lei de Responsabilidade Fiscal", publicada na Revista *Interesse Público*, S. Paulo: Notadez, Ano 2, nº 7, p-44-55, jul/set.2000.

No Parecer - nº 51/2001 -, antes referido, foram analisadas *as despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato*, deixando-se claro que as **funções gratificadas e suas substituições tratam-se de despesas com pessoal**, incluídas no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que possuem caráter remuneratório, não se afeiçãoando às hipóteses indenizatórias pagas ao servidor como, por exemplo, diárias, indenização por uso de veículo particular, auxílios com caráter de seguridade social, etc., como nele consignado, *verbis*:

*Assim, e com caráter exemplificativo, e considerando ainda as hipóteses específicas elencadas nas fls. (...), enumera-se as seguintes despesas com pessoal que podem ser assumidas (...):*

*... omissis ...*

*6) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação (...):*

*7) Designação de funções gratificadas ou suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, quando sua instituição for concretizada (...);*

Também nos Pareceres nºs 69 e 71/2000 e nº 35/2001, da lavra do ilustre Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim, todos aprovados pelo egrégio Plenário e, por isso, também representativos da posição do Tribunal de Contas do Estado sobre a matéria, fica clara a noção de "despesas com pessoal" à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal - *caput* de seu art. 18.

Neste sentido consigna o Parecer nº 69/2000:

*Despesas com Pessoal.*

*... omissis ...*

*(2) "A definição de 'despesa total com pessoal' dada no artigo 18 é bastante ampla, comparativamente à redação do artigo 2º, I, da Lei Complementar 96/99, ora expressamente revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Abrange todos os critérios de classificação de servidores e empregados públicos que possam ser compreendidos sob esse rótulo, com as espécies remuneratórias cabíveis. A saber:*

## Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

- Critério referente à atividade: ativos, inativos e pensionistas.
- Critério referente ao tipo de exercício: cargos, funções, empregos, mandatos eletivos.
- Critério referente ao comando: civis, militares, membros dos Poderes.
- Critério referente à espécie remuneratória: vencimentos, vantagens (fixas, variáveis), subsídios, proventos, reformas, pensões, adicionais, gratificações, horas extras e outras, somando-se os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades previdenciárias" (CARLOS PINTO COELHO MOTTA, in Lei de Responsabilidade Fiscal - Abordagens Pontuais, Ed. Del Rey, p. 107).

Mais adiante, no mesmo Parecer:

A partir da locução "**despesas com pessoal**", contida na norma constitucional ora examinada e, igualmente, no "**caput**" do art. 18, é possível ver aí a vinculação entre estas regras. Ou seja, em cumprimento ao mandamento do art. 169 da Carta Magna, o "**caput**" do art. 18 define a amplitude das "**despesas com pessoal**" (ativo e inativo), para fins de fixação de limites com seus gastos.

Efetivamente assim é porquanto o **caput** do art. 18 da assim denominada "**LRF**" prescreve:

Art.18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e **vantagens, fixas e variáveis**, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, **gratificações, horas extras** e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (grifou-se).

A festejada Prof<sup>a</sup>. Maria Sylvia Di Pietro, ao exame do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pronuncia-se sobre o conceito da **despesa total com pessoal** posto naquele dispositivo, verificando que nesses gastos estão incluídos:

a) **vencimentos: retribuição pecuniário pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei (...);**

b) **vantagens, fixas e variáveis, de qualquer natureza: tais vantagens são previstas na legislação estatutária de cada ente da Federação e em leis esparsas; todas elas são abrangidas pelo dispositivo;**

c) **subsídios (...);**

d) **proventos de aposentadoria, reformas e pensões (...);**

d) **adicionais, gratificações, horas extras** e vantagens pessoais de qualquer natureza: o dispositivo é repetitivo porque já mencionara as '**vantagens fixas e variáveis**'; de qualquer forma, deixa claro que as vantagens pecuniárias de qualquer natureza, recebidas pelo servidor ativo, pelo aposentado, pelo militar reformado e pelo pensionista, são incluídas no conceito de despesa total com pessoal. "Arts. 18 a 28", in *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal-organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento, os. 128 a 132* (grifou-se).

De se destacar, ainda, e como bem apontado pela Consultoria Técnica em sua Informação de fls., que decisões do egrégio Tribunal de Justiça do Estado consagram a **natureza remuneratória** da vantagem apontada - Gratificação de Substituição -, caso dos julgados da Quarta e da Terceira Câmaras Cíveis, ali arrolados, que assim decidiram:

Quarta Câmara Cível: Apelação Cível nº 587041039, julgada em 1º-01-80, cuja ementa consigna:

*Correção monetária. Pretor (ora Juiz de Direito) que, nessa condição, cumulou jurisdição. Gratificação de Substituição (...) Obrigação pecuniária de caráter remuneratório, por serviço prestado ...*

Terceira Câmara Cível - Apelação Cível nº 70003233533, julgada em 06-12-2002, ao tratar de substituição de Oficial de Justiça:

## Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

*O artigo 1º da lei em apreço menciona que aqueles servidores que se afastarem por impedimentos eventuais ou pela ocorrência de vaga serão substituídos por outros. De outra via, o artigo 2º prevê que, se a **substituição** for superior a 10 dias, deverá ela ser **remunerada** proporcionalmente (...) o servidor (...) realizou **tarefas extras em relação àquelas a ele atribuídas** ...*

### **CONCLUSÃO:**

De acordo com os fundamentos supra-elencados, conclui-se que a Gratificação por Substituição de Cargos paga pelo Poder Judiciário aos seus ilustres membros e aos seus servidores tem caráter remuneratório, razão pela qual se inclui nas *despesas com pessoal* para fins do disposto no *caput* do art. 18, do art. 20 e demais dispositivos incidentes sobre a espécie da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

PELO EXPOSTO, opina-se seja respondida a Consulta do Exmo. Sr. Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado pela remessa do presente Parecer e da Informação nº 34/2004, da Consultoria Técnica, porque dão resposta ao indagado de acordo com orientação firmada por este Tribunal de Contas.

É o parecer.

Auditoria, 10 de dezembro de 2004.

ROSANE HEINECK SCHMITT

Auditora Substituta de Conselheiro

**Processo nº 8442-0200/04-6**

**DECISÃO:** O Tribunal Pleno, em sessão de 23-02-2005, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, registra, preliminarmente, que a resposta à presente Consulta não afasta, ao teor do artigo 138 do Regimento Interno deste Tribunal, a apreciação futura da matéria, não constituindo prejulgamento de fato ou caso concreto, e decide pelo **envio à Autoridade Consulente de cópia reprográfica dos Pareceres da Auditoria nºs 35 e 51/2001, 69 e 71/2000, bem como do Parecer da Auditoria nº 031/2004 e Informação nº 034/2004 da Consultoria Técnica**, ambos acolhidos neste data, a fim de servirem como resposta ao assunto proposto.

**PARECER ACOLHIDO.**