

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO**

**PROCESSO Nº 00982e19**

**PARECER Nº 00243-19 (F.L.Q.)**

PROFESSORES. ADEQUAÇÃO ANUAL DO PISO SALARIAL NACIONAL. DESPESA COM PESSOAL. DETERMINAÇÃO LEGAL. OBSERVÂNCIA AOS ARTIGOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ALCANCE. LIMITE PRUDENCIAL. MEDIDAS. REDUÇÃO.

Não obstante o excedente no limite de gastos com pessoal, é legítima a adequação/atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, porque decorre de obrigação advinda da Lei Federal nº 11.738/08 e tal medida encontra amparo jurídico no inciso I, do parágrafo único, do art. 22, da LRF. Alcançado o limite prudencial de 95% do valor máximo da despesa com pessoal, impõe-se ao Gestor o dever de eliminar nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro, o percentual excedente daquele marco, adotando-se, para tanto, as providências disciplinadas nos §§ 3º e 4º, do art. 169 da CF/88. Acaso o gestor público deixe de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição, por Poder, do limite máximo, será penalizado com multa de 30% dos seus vencimentos anuais, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal (sanção processada e aplicada por esta Corte de Contas, conforme art. 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/00). Além do que, poderá ter as suas contas rejeitadas, conforme estabelecem os incisos IX e X, do artigo 2º, da Resolução TCM n.º 222/1992.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO**, Sr. Celso Loula Dourado, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 00982e19, acerca do reajuste do piso salarial dos profissionais do magistério e dos limites da despesa com pessoal, questiona-nos o seguinte:

“1) O reajuste do piso do magistério, na forma da Lei Federal nº 11.738/2008 e das legislações de cada ente federativo, constitui exceção ao dever de aplicação das medidas de controle da despesa total com pessoal previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (arts. 22E 23)?

2) Uma vez que o Município de João Dourado encontra-se com a despesa total com pessoal muito acima do limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode o Prefeito Municipal encaminhar Projeto de Lei à Câmara Municipal para reajustar o valor do piso do magistério, majorando, por conseguinte, a remuneração destes servidores?

3) A concessão do referido reajuste poderá implicar em rejeição de contas e/ou aplicação de multas ao Gestor?”.

Sustenta o Consultante que “desde o ano de 2009, ininterruptamente, o Município permanece com suas despesas com pessoal acima do LIMITE PRUDENCIAL (51,3%) previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tendo, inclusive, ultrapassado o LIMITE MÁXIMO (54%) nos exercícios de 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, sendo aliás, um dos motivos para a rejeição de contas nos anos de 2011, 2015 e 2016.”

Antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressaltamos que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cabe-nos ainda registrar que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.

Inicialmente, pontuamos que os artigos 18 a 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, traçam diretrizes sobre a definição e os parâmetros das despesas com pessoal, que, por definição legal corresponde ao:

“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.”.

Feitas tais considerações sobre a definição legal sobre despesa com pessoal, ressaltamos que compete ao gestor público respeitar o limite máximo de gastos disposto especificamente nos artigos 19 e 20, que, no âmbito municipal, está fixado em 54% da receita corrente líquida, para o Poder Executivo, e 6%, para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas dos Municípios.

Receita corrente líquida, de acordo com o quanto disposto no artigo 2º, inciso IV, da LRF, corresponde ao:

“somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no §9º do art. 201 da Constituição.

§3º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

O §1º, do artigo 19, da LRF exclui do cômputo do índice de pessoal as seguintes despesas:

“Art. 19 (...)

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II, do §6º do art. 57 da Constituição;

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

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”.

Com efeito, a verificação do percentual disposto na mencionada legislação ocorrerá ao final de cada quadrimestre, conforme dispõe o seu artigo 22. Constatado que tal despesa excedeu 95% (noventa e cinco por cento) do limite previsto, não poderá o Poder ou órgão referido no artigo 20 adotar as medidas dispostas no parágrafo único do citado artigo 22, da LRF, *in verbis*:

“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.” (grifo aditado).

Ou seja, da leitura do dispositivo mencionado, conclui-se que, na hipótese da despesa total com pessoal do Município exceder o percentual de 95% do limite previsto, o gestor público não deve conceder o aumento salarial aos servidores públicos.

Situação diversa ocorre com a adequação da remuneração **decorrente de determinação legal, uma vez que tal medida decorre do próprio texto de lei.**

É a hipótese da atualização anual do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, prevista no artigo 5º, da Lei Federal nº 11.738/2008, que regulamenta a alínea “e”, do inciso III, do caput do artigo 6º, do ADCT, da Constituição Federal:

“Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007.”.

Com efeito, nos termos do §2º, do artigo 2º, da Lei nº 11.738/2008, piso salarial é o valor mínimo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar ao fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, com formação em nível médio, na modalidade normal, exercendo carga horária de, no máximo 40 horas semanais.

O objetivo do citado diploma legal foi assegurar remuneração condigna a esses profissionais, fixada, de início, no importe de R\$ 950,00 (novecentos reais), tendo sido previsto, conforme artigo 5º, da referida Lei, que, a partir do exercício de 2009, o piso deveria ser atualizado, anualmente, sempre no mesmo mês de janeiro.

Logo, a adequação do piso salarial em comento deve ser concedida, mesmo que tal medida implique em aumento das despesas com pessoal, pois enquadra-se na exceção do inciso I, parágrafo único, do artigo 22, da LRF (determinação legal).

**Todavia, a Administração Pública não está isenta, neste caso, de adotar medidas compensatórias a fim de impedir ou sanear o desequilíbrio porventura gerado nos gastos com pessoal.**

**Alcançado o limite prudencial, cabe ao gestor público eliminar nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro, o percentual excedente, conforme preceitua o artigo 23 da LRF, sob pena de serem suspensos**

**imediatamente “todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites”** (dicação do artigo 169, §2º, da CF/88, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98).

Dispõe ainda o §3º, do artigo 23, da LRF que:

“Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I- receber transferências voluntárias;

II- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.”

Estabelece ainda que o §4º, do supracitado artigo, que “as restrições do §3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.”.

Disciplina ainda o legislador infraconstitucional, no artigo 66, da LRF que o prazo estipulado no citado artigo 23 será flexibilizado na hipótese de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, *in verbis*:

“Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.”.

Deve atentar-se o Gestor para o fato de que mesmo na hipótese do *caput*, do artigo 66, serão obrigatórias as medidas previstas no aludido artigo 22, da LRF, que não possuem a regalia do prazo duplicado.

No intuito de orientar o Administrador Público no cumprimento dos limites legalmente fixados, a Constituição Federal, no artigo 169, §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º traça as seguintes diretrizes:

“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.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.”

Neste sentido, citamos jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, nos autos do Processo nº 7.654-6/2009, Conselheiro Waldir Júlio Teis:

“PREFEITURA MUNICIPAL DE PEIXOTO DE AZEVEDO. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. ADEQUAÇÃO AO LIMITE. PREVISÃO LEGAL DE PISO SALARIAL. OBRIGATORIEDADE NA CONCESSÃO. O reajuste salarial

para professores da educação básica deverá ser realizado nos moldes da Lei nº 11.738/2008, e, concomitante a esse aumento, para que a despesa com pessoal não exceda os 95% do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá o gestor adotar as providências previstas nos artigos 22 e 23 da LRF e no artigo 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, a fim de readequar o gasto com pessoal ao limite estipulado pela LRF. Ademais, outras medidas poderão ser adotadas, visando o cumprimento das determinações da Lei nº 11.783/2008 e da LRF.”.

Comunicamos ainda, porque oportuno, que, acaso o gestor público deixe de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição, por Poder, do limite máximo, será penalizado com multa de 30% dos seus vencimentos anuais, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal (sanção processada e aplicada por esta Corte de Contas, conforme artigo 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/00).

Além do que, a mencionada irregularidade (eliminação do excesso de gastos com pessoal), assim como, a realização de despesa com pessoal acima dos percentuais fixados nos artigos 19 e 20, da LRF, em face do grau de relevância, nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão também motivar a rejeição de contas municipais, conforme estabelecem os incisos IX e X, do artigo 2º, da Resolução TCM n.º 222/1992, in verbis:

“Art. 2º - São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão motivar a rejeição de contas municipais, aquelas a seguir especificadas:

(...)

IX - a realização de despesa total com pessoal em percentuais superiores àqueles calculado sobre a receita corrente líquida, definidos pelos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00;

X – a não eliminação no prazo estabelecido pelo o art. 23 da Lei Complementar nº 101/00, do percentual excedente aos limites definidos no art. 20 do aludido diploma, para a despesa total com pessoal;”. (grifos aditados).

Diante do exposto, concluímos que, não obstante o excedente no limite de gastos com pessoal, é legítima a adequação/atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, porque decorre de obrigação advinda da Lei Federal nº 11.738/08 e tal medida encontra amparo jurídico no inciso I, do parágrafo único, do artigo 22, da LRF.



Contudo, auferido o limite prudencial de 95% do valor máximo da despesa com pessoal, impõe-se ao Gestor eliminar nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro, o percentual excedente daquele limite, adotando-se, para tanto, as seguintes providências: 01) redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; 02) exoneração dos servidores não estáveis.

Acaso tais medidas não sejam suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal, percebendo o servidor, indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

É o parecer.

Salvador, 04 de fevereiro de 2019.

**Flávia Lima de Queiroz**  
**Chefe da DACJ**