

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL

PROCESSO Nº 04589e22

PARECER Nº 00693-22

EMENTA: PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL. IMPACTO NA DESPESA COM PESSOAL. LEI COMPLEMENTAR 178/2021. VIGÊNCIA DO ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.

1- A adequação ao Piso Nacional do Magistério, por ser uma determinação legal, precisa ser concedida, uma vez que está na exceção prevista no art.22, parágrafo único, I, da LRF, já que tal instituto decorre de uma de determinação legal -, abrangendo tal possibilidade aos Entes que aderirem ao regime “especial” - LC nº 178/2021 -, ou aqueles que encontram-se atrelados aos ditames do quanto arguido no regime “geral” - LC nº 101/2000, para a recondução das despesas com pessoal;

2. As dificuldades reais que podem ser ocasionadas pela imposição nacional do percentual instituído pelo Executivo Federal, que manteve a parametrização já existente, aliada as queixas sobre a ineficácia e/ou inobservância da complementação da União aos municípios que comprovadamente não detêm condições financeiras para suportar o impacto nas finanças públicas, devem, em certa medida, serem solucionadas com ações de gestão e eficiência nos gastos públicos, e espera-se que sejam consideradas pelos órgãos de controles nas suas fiscalizações.

3. A atualização prevista na Lei Federal nº 11.738/2008 refere-se apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, com o objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria, conforme já sedimentado no julgamento da ADI 4167/DF pelo STF e em pareceres da AJU exarados nos processos TCM nºs 14855e20 e 00695e21.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Hipólito Rodrigues Silva Gomes, Prefeito do Município de São Gabriel, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 04589e22, questionando:

“(...) considerando que a Lei de Responsabilidade Fiscal veda aumento de gastos com pessoal quando a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo, considerando que este Município ultrapassou o limite

*máximo de pessoal em 2021, e desta forma, deve obediência ao quanto estabelecido na LC 178/2021 em relação ao reenquadramento do limite de pessoal em 10 anos, na proporção de 10% a cada ano e, por fim, considerando o Ato de Governo Federal que concedeu reajuste do piso nacional na proporção de 33,4%, percentual que corresponde a 3 vezes o percentual da inflação do período (IPCA), cuja adoção vai provocar aumento significativo dos gastos com pessoal e consequentemente do percentual máximo, apresentamos a seguinte questão: **Qual direcionamento a ser adotado pelo Município, haja vista que tanto o descumprimento da norma em relação ao enquadramento do limite de pessoal, quanto o não pagamento do piso são itens avaliados e apontados por esta Corte na análise da Prestação de Contas? Seria possível aplicar apenas o valor do piso nacional para 2022 para aqueles servidores que estão abaixo do piso sem observar a tabela de progressão do Plano de Cargos e Salários de forma reduzir o impacto no aumento de gastos e consequentemente no percentual de despesa com pessoal?**".*

Em caráter preliminar, registra-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.

Portanto, **as orientações lançadas neste opinativo são dissociadas da realidade vivenciada no âmbito do Município de São Gabriel.**

Ademais, ressalte-se 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.

Pois bem; a título de esclarecimento, o piso salarial profissional nacional da educação escolar pública, instituto de assento constitucional (art. 206, inc. VIII, CF), deve ser disciplinado por lei. Como se trata de uma lei nacional determinada pela Constituição, deve ser cumprida pelos entes federativos.

A aludida atualização anual importa na manutenção de um valor mínimo fixado para o piso salarial da categoria dos profissionais da educação básica, como forma de fortalecimento e aprimoramento dos serviços educacionais públicos.

Logo, a adequação anual do piso salarial em comento trata-se de um direito da categoria que está resguardado no ordenamento jurídico, na medida em que decorre expressamente de comando normativo contido na Constituição Federal.

Explica-se: a Carta Magna garante o piso salarial nacional para os profissionais da educação pública, nos termos da lei federal (art. 206, inc. VIII, CF). Com a EC nº 108/20 e a inclusão do art.

212-A reforçou-se tal necessidade no inc. XII, para os profissionais do magistério da educação básica pública:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

O STF em decisão recente, no bojo da ADI 4848, afirmou em 01.03.2021 que: “É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica”, validando o mecanismo de atualização do piso nacional da educação básica.

Feitos o esclarecimento iniciais e voltando-se ao **primeiro questionamento**, necessário se faz esclarecer que os artigos 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF traçam diretrizes relativas à definição e aos parâmetros das despesas com pessoal, competindo ao gestor público respeitar o limite máximo de gastos dispostos, especificamente, nos artigos 19 e 20, que, no âmbito municipal, está fixado em 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida para o Poder Executivo e em 6% (seis por cento) para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município.

Neste contexto, Receita corrente líquida, de acordo com o quanto disposto no artigo 2º, 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.

§ 1º 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.”

Com efeito, a verificação do percentual disposto na mencionada legislação ocorrerá ao final de cada quadrimestre. Constatado que tal despesa excedeu a 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 artigo 22 da LRF, como, por exemplo, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, **salvo as exceções apontadas no artigo 22, parágrafo único, inciso I, da LRF.**

No particular, veja-se que o mencionado artigo 22 da LRF estatui que:

“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.” (destaques adotados)

Nessa situação, cabe ao gestor público eliminar nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro, o percentual excedente do limite legal previsto para a despesa total com pessoal, 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 Constituição Federal).

Nesse sentido, cumpre reproduzir de igual modo, o artigo 23, §§ 3º e 4º, da LRF. Confira-se:

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADI 2238)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADI 2238)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

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

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Observe-se, porque oportuno, que o artigo 66 da LRF disciplina que o prazo estipulado no supracitado 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, vejamos:

“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.”

De mais a mais, deve atentar-se o gestor para o fato de que, mesmo na hipótese do artigo 66, caput, é obrigatória a observância do quanto disposto no aludido artigo 22 da LRF, que não possui o benefício do prazo duplicado.

Vale chamar atenção para o fato de que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, incluiu o art.167-A à Constituição Federal, que estabelece aos Poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública, se apurado que a relação entre despesas correntes e receitas correntes do ente supera 95%, enquanto perdurar tal situação, a aplicação de medidas de ajuste fiscal:

“Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) VII - criação de despesa obrigatória; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) I - rejeitado pelo Poder Legislativo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) § 5º As disposições de que trata este artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) “

Da leitura do aludido §1º, do art.167-A, acima transcrito, observa-se que as medidas poderão ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Executivo quando a relação de Despesa corrente e receita corrente superar 85% .

Ademais, no intuito de orientar o gestor público no que concerne ao 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 e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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 semelhantes pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Acrescente-se, porque necessário, 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% (trinta por cento) 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 10.028/2000).

Além disso, a mencionada irregularidade (não 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 estabelece o artigo 2º, IX e X, da Resolução TCM nº 222/1992, a seguir transcrito:

“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;

(...)”

Noutro giro, tem-se que em 13 de janeiro de 2021 foi publicada a Lei Complementar nº 178, a qual estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, promovendo alterações em outras legislações, dentre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No Capítulo IV da mencionada Lei Complementar, foram concedidas medidas de reforço à responsabilidade fiscal. Essas medidas contemplaram a instituição de um regime extraordinário para o cumprimento dos limites da despesa com pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), notadamente no que se refere ao **cômputo da despesa total com pessoal.**

Nesse sentido, foi editado o art. 15 da LC nº 178/2021, que instituiu um regime especial para eliminação, em dez anos, a partir do exercício de 2023, do excedente da despesa com pessoal apurado ao final do exercício de 2021, *in verbis*:

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

Portanto, trata-se de um regime temporário de enquadramento das despesas de pessoal ao limite estabelecido pela LRF. De acordo com o regramento trazido pelo artigo 15 da Lei, os Poderes e órgãos que estiverem acima do limite no final do exercício de 2021 terão um prazo de 10 anos para a redução do excedente, eliminando o excesso à razão de, pelo menos, 10% a cada ano, a partir do exercício de 2023.

Outrossim, o §3º do dispositivo suspendeu, para o exercício de 2021, a aplicação dos prazos de reenquadramento previstos no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, é oportuno salientar que continuam mantidas as obrigações quanto a transparência na publicação dos quadros das despesas com pessoal estabelecidas no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), contidos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Neste contexto, pode-se afirmar que independente de emissão de Parecer/Ato/Instrução Normativa sobre a matéria, este Tribunal participa do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Fiscais, no âmbito do Acordo de Cooperação junto aos Tribunais de Contas (GT 1 do ACT nº 1/2018) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Após discussões técnicas do Grupo, a STN divulgou a **Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME¹**, com o fito de esclarecimento acerca da aplicação desses dispositivos. Portanto, esta Unidade Jurídica orienta que as regras e orientações estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional sejam seguidas.

Desta sorte, é de suma importância a leitura, na íntegra, desse normativo, o qual extraímos alguns pontos:

1 - O artigo 15 não se aplica aos Poderes ou órgãos que não estiverem com o limite da despesa com pessoal excedido ao final do exercício de 2021. Esses continuam observando as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da LRF.

2 - O art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 concedeu prazo de dez anos para a eliminação do excedente da despesa com pessoal apurado em 2021. A análise para fins de ingresso no regime especial de recondução aos limites da despesa total com pessoal terá como base a despesa apurada ao final do exercício. Ou seja, no último quadrimestre ou semestre de 2021, o cálculo da despesa total com pessoal deverá observar integralmente as regras estabelecidas para apuração dessa despesa.

3 - Assim, o excedente **apurado** ao final do exercício de 2021, calculado como percentual da RCL apurada também ao final do mesmo período, deverá ser reduzido em no mínimo 10% em cada exercício a partir do exercício de 2023, de forma que, ao final de 2032, cada Poder ou órgão esteja enquadrado nos limites estabelecidos no art. 20 da LRF.

4 - Recomenda-se que os entes tenham controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação às receitas temporárias, de forma a evitar que a redução verificada em um exercício seja decorrente somente do aumento da RCL e não se sustente nos exercícios seguintes.

5 - **Caso a redução de 10% não tenha sido observada** ao final do exercício, **e seja realizada** no primeiro ou no segundo quadrimestre do exercício seguinte, as restrições do §3º do art. 23 da LRF serão **suspensas a partir da constatação da redução.** Por outro lado, nos casos em que o Poder ou órgão se enquadrar no limite antes do prazo de 10 anos estabelecido pela Lei, estes passarão a observar, no momento do enquadramento, as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da LRF.

1 Versão em HTML do arquivo disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13589, visitada em 17/08/2021.

6 - O §1º do art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 estabelece, ainda, que a inobservância do disposto no caput do art. 15, sujeita o ente às restrições previstas no §3º do art. 23 da LRF. Em relação a esse ponto, observamos que a LRF foi alterada para que essas restrições sejam aplicadas ao Poder ou Órgão que estiver descumprindo os limites.

7 - Adicionalmente, entende-se que as medidas estabelecidas no art. 22 da LRF não foram suspensas nem flexibilizadas. Dessa forma, o Poder ou órgão que apresente excesso em qualquer momento, inclusive nos quadrimestres de 2021, devem observar as vedações previstas nesse dispositivo, permanecendo dessa forma até o retorno ao limite prudencial.

8 - Além das regras estabelecidas no art. 15, as medidas de reforço à responsabilidade fiscal da Lei Complementar nº 178/2021, contaram com as alterações promovidas na LRF pelo art. 16, explicitando regras sobre o **cômputo da despesa com pessoal**. Importante esclarecer que o **Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF já adota tais regras** nas orientações para a elaboração do Anexo 1 – Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e apuração da despesa total com pessoal. Assim, as alterações promovidas na LRF apenas corroboram o que consta no MDF, cujas orientações têm como base a própria LRF.

Nessa linha de entendimento, cumpre-se trazer a baila Nota Técnica nº 01/2021 da lavra do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na qual interpreta as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 178/201 na Lei de Responsabilidade Fiscal, destacadamente:

“Todavia, em 13 de janeiro do exercício em curso, foi sancionada pelo Senhor Presidente da República a Lei Complementar Nacional nº 178 que “Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (...)”.

As alterações na LRF introduzidas pela LC nº 178/21 atingiram os artigos 18 a 20, 23, 31 a 33, 40, 51 e 59.

As mudanças nos artigos 18 a 20 e 23 afetam diretamente as interpretações desta Corte de Contas sobre gastos com pessoal e o art. 59, caput, vinculou as apurações de tais gastos para os fins da LRF aos padrões definidos pelo Conselho de Gestão Fiscal, conforme abaixo:

“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a”. (grifou-se)
(..)

3.6. Implicações do art. 15 da LC 178/21

Além das mudanças permanentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, como as comentadas nos itens anteriores desta Nota, o legislador complementar, prevendo as dificuldades que a “harmonização nacional” dos conceitos quanto ao cálculo da Despesa com Pessoal e Encargos traria para entes que processavam tais apurações de acordo com as diversas orientações exaradas pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, cuidou em estabelecer prazo para a eliminação de eventuais excessos quanto às despesas com PESSOAL E ENCARGOS em relação aos limites fixados nos artigos 19 e 20 da LRF, nos seguintes termos:

“Art. 15. O Poder ou órgão **cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023,** por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput **deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício**, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º **Até o encerramento do prazo a que se refere o caput**, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar **que atender ao estabelecido neste artigo**”. (grifou-se)

Da leitura do texto acima, observa-se que:

- a) O Poder ou órgão – Executivo Estadual ou Municipal, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Câmara Municipal, Ministério Público ou Tribunal de Contas do Estado que ao final de 2021 estiver gastando com PESSOAL e ENCARGOS acima dos limites fixados no art. 20, terá até 31 de dezembro de 2032 para se enquadrar no respectivo limite, devendo, nos anos de 2023 a 2032 **reduzir o excesso em pelo menos 10% a cada ano, 10/11 ou seja, se o limite for 6% e o Poder/órgão estiver com 6,2%, o excesso é de 0,2% da RCL e terá que ser reduzido a cada ano em pelo menos 0,002% da RCL entre 2023 e 2032, verificando-se ao final de cada um desses anos se a redução mínima foi alcançada;**
- b) Em 2021 e 2022, o eventual excesso encontrado nos RGFs elaborados **não ensejarão as sanções previstas no art. 23 da LRF**; e,
- c) O descumprimento da redução mínima nos anos de 2023 a 2032 **ensejará a aplicação das sanções previstas no art. 23 da LRF**, com base no RGF correspondente ao final do exercício – 3º quadrimestre ou 2º semestre, conforme o caso.” (g.n)

Com efeito, entende-se à luz dos preceitos acima mencionados que com o advento da Lei Complementar nº 178/2021, houveram mudanças significativas nas regras sobre o cômputo da despesa de pessoal e promoveu, como já mencionado, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) 101/2000, entretanto, resta evidente que fora as inovações pertinentes as despesas com pessoal, aplica-se ao regime “especial” todo regramento do regime “geral”.

Deste modo, necessário se faz pontuar reiteradamente que a atualização anual do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, encontra-se 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.

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 vigente artigo 22, da LRF (determinação legal), ampliando-se, inclusive, aqueles municípios que aderiram ao regime “especial”.

Nos mais, as dificuldades reais que podem ser ocasionadas pela imposição nacional do percentual instituído pelo Executivo Federal, que manteve a parametrização já existente, aliada as queixas sobre a ineficácia e/ou inobservância da complementação da União aos municípios que comprovadamente não detêm condições financeiras para suportar o impacto nas finanças públicas, devem, em certa medida, serem solucionadas com ações de gestão e eficiência nos gastos públicos, e espera-se que sejam consideradas pelos órgãos de controles nas suas fiscalizações.

Por fim, quanto a implicações na análise das contas anuais por descumprimento a norma, entende-se que o fato pode comprometer o mérito das contas, tendo potencial de ensejar a Deliberação em Parecer Prévio pela rejeição das contas, conforme disposto no art. 240 do Regimento Interno (Resolução TCM nº 1392/2019), *in verbis*:

Art. 240. A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III -pela rejeição das contas, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

1.grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

2.injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou irrazoável;

3.desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos. (*g.n*)

No entanto, em sede de consulta, não é possível fazer um esforço de futurologia para cancelar qualquer possibilidade de flexibilização no julgamento dos casos concretos que serão apresentados ao Pleno, quando da análise das Contas de Governo.

Deste modo, classificando esse reajuste como involuntário nas despesas do município, haja vista ser um mando respaldado em Lei Federal, sugere-se que a entidade municipal que esteja no limite prudencial na despesa total de pessoal, calcule esse impacto em percentual na Receita Consolidada Líquida - RCL, de modo a demonstrar aos órgãos de controle as consequências desse impacto involuntário do referido ajuste nas contas públicas.

No que concerne ao **segundo questionamento** emanado pela Prefeitura do Município de São Gabriel, julga-se salutar pontuar que, a atualização prevista na Lei Federal nº 11.738/2008, refere-se apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria do magistério. Isto porque, não há em seu texto qualquer previsão no sentido de estender o índice de atualização aos demais níveis da carreira que estejam fixados em patamar superior.

Nessa linha de entendimento, destaca-se posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4167/DF, no sentido de que o piso previsto na Lei Federal **não implica “em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira”**.

Caminham no mesmo sentido diversos pareceres consultivos emitidos por esta unidade jurídica, a exemplo dos processos TCM nºs 14855e20 e 00695e21.

Por tudo exposto, entende-se que:

1- A adequação ao Piso Nacional, por ser uma determinação legal, precisa ser concedida, uma vez que está na exceção prevista no art.22, parágrafo único, I, da LRF, já que tal instituto decorre de uma de determinação legal -, abrangendo tal possibilidade aos Entes que aderirem ao regime “especial” - LC nº 178/2021 –, ou aqueles que encontram-se atrelados aos ditames do quanto arguido no regime “geral” - LC nº 101/2000, para a recondução das despesas com pessoal;

2. As dificuldades reais que podem ser ocasionadas pela imposição nacional do percentual instituído pelo Executivo Federal, que manteve a parametrização já existente, aliada as queixas sobre a ineficácia e/ou inobservância da complementação da União aos municípios que comprovadamente não detêm condições financeiras para suportar o impacto nas finanças públicas, devem, em certa medida, serem solucionadas com ações de gestão e eficiência nos

gastos públicos, e espera-se que sejam consideradas pelos órgãos de controles nas suas fiscalizações.

3. A atualização prevista na Lei Federal nº 11.738/2008, refere-se apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, com o objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria, conforme já sedimentado no julgamento da ADI 4167/DF pelo STF e em pareceres da AJU exarados nos processos TCM nºs 14855e20 e 00695e21.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 18 de abril de 2022.

Cristina Borges dos Santos

Assessora Jurídica