

INFORMAÇÃO Nº 011/2004

PROCESSO Nº 1.545-02.00/04-1

ÓRGÃO: SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA

Lei de Responsabilidade Fiscal. Art. 22, inciso IV. Limite prudencial. Possibilidade de admissão de servidor em decorrência de exoneração, demissão ou término de contrato emergencial, mediante mera reposição de despesa. Obrigatoriedade de prestação de serviços à população. Considerações.

Senhor Coordenador:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Presidente desta Corte, consulta formulada pelo Exmo. Senhor Secretário de Estado da Fazenda, Paulo Michelucci Rodrigues, consoante "*Ofício nº 213/2004-GSF*" (fl. 02).

O questionamento está assim posto:

"Frente às dúvidas suscitadas quanto à aplicação das medidas de contenção de despesas com pessoal impostas pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, solicitamos vossa análise e orientação, em especial quanto à matéria contida na 'INFORMAÇÃO CAGE/GAB 02/2004' (fls. 02 a 07 do expediente 11819-14.00/04-0), dada a relevância da mesma para a administração pública."

Foi remetida pelo consulente cópia: (a) da mencionada "*INFORMAÇÃO CAGE/GAB 02/2004*" (fls. 03 a 08); do despacho exarado pelo Senhor Contador e Auditor-Geral do Estado, por meio do qual solicitava ao Titular da Pasta da Fazenda o encaminhamento daqueles autos a esta Corte (fl. 09), bem como dos Pareceres nºs 13.786/2003 (fls. 10 a 16) e 13.852/2003 (fls. 17 a 26) da Procuradoria-Geral do Estado - PGE, objeto de referência na citada Informação.

Apensado ao presente Processo, encontra-se aquele referido pelo consulente.

É a consulta.

Inicialmente, convém referirmos os termos do disposto no § 2º, art. 138 do Regimento Interno desta Corte, no sentido de informar que "*a resposta à consulta não constitui prejudgamento de fato ou caso concreto*", razão pela qual a resposta à presente consulta dar-se-á *estritamente em tese*, sem adentrarmos em particularidades. (Grifamos.)

Face à anexação da citada "*INFORMAÇÃO CAGE/GAB 02/2004*", entendemos atendido o disposto no § 1º do mencionado regramento regimental.

1. De imediato, torna-se necessário reproduzirmos o dispositivo da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, referido pelo consulente:

"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:

"(...)

"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;" (Grifamos).

Este dispositivo define que, na hipótese em que a despesa com pessoal exceda a 95% do limite máximo a que o Órgão ou Poder, dentre aqueles elencados no art. 20 da LRF, estaria sujeito, o mesmo ficaria impossibilitado de editar os atos que configurassem as situações postas na norma legal antes reproduzida.

Assim, embora o Órgão ou Poder possuisse uma margem percentual para atingir o respectivo limite

máximo, não poderia editar qualquer ato dentre aqueles mencionados no texto legal, à exceção dos casos em que houvesse a necessidade de "*reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança*".

2. A consulta, face aos estritos termos postos na aludida "*INFORMAÇÃO CAGE/GAB 02/2004*", restou extremamente abrangente, não se restringindo apenas às três áreas explicitadas no transcrito inciso IV, parágrafo único, art. 22 da LRF, quais sejam, saúde, educação e segurança.

Desta forma, buscaremos analisar a matéria envolvendo, inicialmente, as três mencionadas áreas, e, posteriormente (item 5), de forma genérica, as outras ali não abarcadas.

2.1. No tocante à saúde, cabe-nos destacar que, conforme disciplinado no Capítulo II - Da Seguridade Social, do Título VIII - Da Ordem Social, da Constituição Federal, "*a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*" (art. 194, caput). (Os grifos são nossos.)

E, nos moldes constitucionais, a saúde "é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (art. 196). (Grifos nossos).

Essas **ações e serviços públicos de saúde** "*integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único*" (art. 198). (Grifamos.)

Com vistas à consecução dos fins da **saúde pública**, além das previsões contidas nos artigos 196 e seguintes da Constituição de 1988, devemos ter presente, **em especial**, o conteúdo das normas federais que disciplinam, em todo território nacional, as ações e serviços de saúde e a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde - SUS, em especial, a Lei Federal nº 8.080/90, que consubstancia a Lei Orgânica da Saúde, cujo art. 2º, no que importa ao presente estudo, assim reza:

"Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

"§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação."

Com estas breves alusões aos principais dispositivos legais que tratam sobre a saúde, fica evidente a obrigação do Poder Público em prestar este atendimento, de forma universal, a toda a população, atendimento este que poderia restar prejudicado no caso da falta de servidores específicos, tais como médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, etc.

2.2. No que tange à educação, a Lei Maior, ao garantir, através do art. 6º, que a **educação**, dentre outros, constitui-se em direito social, estabelece, em seu art. 208, que "*o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de*": (1)

"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

"II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

"III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

"IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

"V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

"VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

"VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde."

A seu turno, a LDB, consubstanciada na Lei Federal nº 9.394/96, em seu art. 1º, § 2º, define que "*a*

educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social", disciplinando, por meio do art. 2º, que a mesma *"tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho"*, devendo o ensino ser ministrado com base nos princípios elencados no seu art. 3º.

Também na área da educação, o Poder Público tem a obrigação de, nos termos constitucionais, dar o devido atendimento à população.

2.3. Quanto à segurança, a Carta Federal, além de garanti-la como um dos direitos sociais, no art. 6º, assim disciplina em seu art. 144:

"Art. 144. **A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos:

"I - polícia federal;

"II - polícia rodoviária federal;

"III - polícia ferroviária federal;

"IV - **polícias civis**;

"V - **polícias militares e corpos de bombeiros militares**.

"(...)

"§ 4.º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

"§ 5.º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

"§ 6.º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

"(...)

"§ 8.º *Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*" (Os grifos são nossos.)

E, a exemplo das outras duas áreas já comentadas (saúde e educação), ao Poder Público cabe o dever de prestar serviço à sociedade, garantindo-lhe a segurança.

3. De outra parte, na Informação nº 080/2002, (2) onde analisou-se o dispositivo em questão (inciso IV, parágrafo único, art. 22 da LRF), foi firmado o entendimento de que *"a reposição de servidores nas áreas de educação e saúde, em decorrência de exoneração ou demissão, ou, ainda, em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público (inciso X, art. 37 da Lei Maior), considerando o fato de que não ocorreria aumento de despesa com pessoal, e uma vez caracterizada a necessidade desta reposição, a fim de que não houvesse solução de continuidade na prestação dos respectivos serviços, poderia ser efetuada pela Administração Pública, nos termos da lei, tendo em vista os preceitos constitucionais postos, em especial, no art. 208, incisos I e IV, art. 211, § 2º, e art. 196 e seguintes, sob pena de frustrar o atendimento à população em tais áreas, podendo, inclusive, o Administrador vir a ser responsabilizado"*.

E considerando que situação abordada no mencionado informe técnico guarda similaridade com a trazida pelo Titular da Pasta da Fazenda Estadual, repetiremos algumas das colocações no mesmo expendidas.

3.1. Primeiramente, reportamo-nos a alguns informes técnicos, cujos argumentos, embora tenham sido exarados em relação ao período vedado de que trata o parágrafo único do art. 21 da LRF, que inquina como nulo o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos últimos 180 dias do término do mandato do titular do Poder ou Órgão, também poderiam ser aplicados ao caso sob exame, face a restrições que estabelece, igualmente, no tocante a atos de que resultem despesas com pessoal.

3.1.1. Do *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, consubstanciado no Processo nº 6.760-02.00/00-1, (3) extraímos os seguintes excertos:

"Assim sendo, em cada situação prática a que se defrontar o administrador, deve ele buscar a garantia dos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos, compatibilizando com o equilíbrio das contas públicas. Todavia cada situação ou caso deverá ser analisada individualmente, frente à situação fática e à possibilidade, ou não, da observância conjunta dos ditames legais de cada esfera de governo, tendo presentes as disposições constitucionais, e, ainda, a obrigatoriedade de prestação de serviços à comunidade, cabendo lembrar que o administrador poderá ser responsabilizado pela ausência na referida prestação de serviços, principalmente nas áreas de saúde, educação e segurança;" (Grifamos.)

3.1.2. Por oportuno, devido à sua clareza, transcrevemos os seguintes excertos da Informação nº 039/2001: (4)

"Ainda, vale referir que a análise a ser feita acerca da disposição legal em relevo - sobre sua extensão e seus efeitos imediatos -, **levará em consideração, como recomenda a melhor técnica interpretativa, o ordenamento jurídico existente, visto que as leis deverão ser compreendidas, também, pela confrontação com os demais textos legais, visando a um resultado satisfatório.** Aliás, nem sempre uma interpretação isolada do versículo legal nos autoriza a concluir seu exato sentido e finalidade. A atividade interpretativa, por ser um ato de percepção fundamental para estabelecer os limites da norma legal '**não pode ater-se exclusivamente ao texto, à letra da lei, isolando-a das suas outras partes do ordenamento jurídico**', e também, 'dos princípios e valores superiores da Justiça e da Moral, da ordem natural das coisas, das contingências históricas, da evolução e das necessidades sociais, da vida (...)'. **Como bem diz Marcus Cláudio Acquaviva, 'a interpretação da lei é sempre necessária, mesmo no caso da lei cujo sentido se acha claramente revelado em seu texto.'**

"Sendo assim, iniciamos nossa análise pela motivação do legislador ao instituir essas normas de gestão fiscal. Sem dúvida, a inserção da Lei Complementar nº 101 no ordenamento jurídico nacional trouxe, como alguns de seus principais objetivos, a tentativa de modificar posturas, encontrando-se 'inserida no processo de reforma do Estado como instrumento de implementação da administração pública gerencial no que tange à necessidade de redução drástica do déficit público e como ferramenta de controle orçamentário e da qualidade da gestão'.

"(...)

"Acrescentaríamos ao exposto, ainda, que **a interpretação imediata e textual daquele dispositivo, sem investigar a sua finalidade e seu conteúdo social, sem revelar o pensamento do legislador, poderia, no futuro, inviabilizar a gestão da Administração Pública.**

"Assim, entendemos que a compreensão a ser dada ao parágrafo único do art. 21 da LRF, **no sentido de interpretá-lo razoável e logicamente, deve sê-lo sem exageros que possam comprometer o atendimento das necessidades da comunidade e direitos dos servidores.**

"(...)

*"Observadas as colocações anteriormente expendidas no tocante ao respeito a direitos legalmente estabelecidos, à **garantia para a continuidade da prestação de serviços à comunidade, etc., tal limitador, a nosso ver, levaria em conta o montante das despesas com pessoal no dia imediatamente anterior ao início do período vedado, ou seja, no caso presente, 04-7-2000, o qual não poderia ser ultrapassado durante o período de vedação: de 05-7-2000 a 31-12-2000. Assim, neste período, se ocorresse redução daquele patamar, os atos editados durante o seu transcorrer que aumentassem a despesa com pessoal e desde que não o ultrapassassem, não configurariam descumprimento da norma.**"* (Grifos no original e nossos.)

3.1.2. Na Informação nº 101/2000, (5) entendemos possível a contratação temporária por excepcional interesse público de professores, para substituição dos docentes que se encontrassem em licença, calcados no mencionado *Estudo*, bem como nos ditames constitucionais, em especial, em seu art. 208, incisos I e IV, e art. 211, § 2º, tendo em vista ser dever do Município atuar, de forma prioritária, no ensino fundamental e na educação infantil, a fim de ser atendida a garantia à população de livre acesso à escola.

4. Comentando o dispositivo da LRF em foco (inciso IV, parágrafo único, art. 22), Regis Fernandes

de Oliveira, (6) refere o seguinte:

"Vedado o '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' (inciso IV). O que se pretende é que não haja aumento na despesa. **Mera reposição não atinge o erário.**" (Grifos nossos.)

Nesta linha de entendimento, a hipótese de admissão de servidores, em decorrência de exonerações ou demissões, fossem estas de iniciativa da Administração ou de pedido dos próprios servidores, ou, ainda, fruto do término de contratos temporários por excepcional interesse público (inciso X, art. 37 da Lei Maior), configurar-se-ia, a princípio, a nosso ver, mera reposição de despesa, eis que aquela relacionada com o servidor que deixaria os quadros de pessoal acabaria simplesmente repostada por aquele que viesse a entrar, (7) diferentemente do que ocorreria nas situações ressalvadas pelo dispositivo em foco da LRF, quais sejam:

a) falecimento de servidores, pois além do possível pagamento de pensão aos familiares, cujo valor não deve ser computado como despesa com pessoal, (8) embora houvesse dispêndio financeiro, haveria o pagamento da remuneração ao novo servidor, sobre a qual incidiriam os respectivos encargos sociais;

b) aposentadoria de servidores, tendo em vista que, além de serem pagos proventos a estes, no caso da existência de regime previdenciário próprio, seriam pagos os vencimentos ao novo servidor, havendo, ainda, a despesa advinda dos correspondentes encargos sociais.

Assim, em nosso entendimento, restaria evidente que, se em decorrência das exceções postas no dispositivo da LRF em foco poderia haver geração de aumento de despesa com pessoal, não haveria impossibilidade para que a Administração admitisse servidores nas áreas de saúde, educação e segurança, como mera reposição, fruto de exoneração ou demissão de outros ou do término de contratos temporários por excepcional interesse público, sempre tendo em conta a imperatividade de prestação de serviços à comunidade, nestas áreas.

Com tal procedimento, não estaria sendo desatendido o objetivo fundamental da LRF, expresso através do § 1º de seu art. 1º, o qual concentra-se justamente na "**responsabilidade na gestão fiscal**", a qual "**pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar**". (Grifamos.)

Importante referirmos que todas as colocações expendidas até aqui vinculam-se às situações em que, atingido o limite prudencial, houvesse casos de exoneração, demissão, término de contratos temporários por excepcional interesse público, falecimento e aposentadoria e, nesse período, ocorresse a reposição de servidores.

5. Adentremos, agora, muito brevemente, no exame de outras áreas de prestação de serviços por parte do Poder Público à sociedade, igualmente postas em sede constitucional, da mesma forma como o são as áreas de saúde, educação e segurança, analisadas até o momento.

As áreas, por exemplo, do desporto, da cultura, do meio ambiente, da previdência social, da ciência e tecnologia, de assistência social, de atendimento à família, à criança, ao adolescente e ao idoso, integrantes do Título VIII - Da Ordem Social da Constituição Federal, da mesma forma como as outras três tantas vezes já referidas, igualmente precisam ser atendidas pelo Poder Público, assim como outras aqui não elencadas, sob pena de grave prejuízo à população, a qual clama, cada vez mais, pelo aumento de serviços públicos.

Destarte, entendemos que as conclusões postas no **item 4** do presente estudo, pelos motivos ali explicitados, seriam aplicáveis às outras áreas inseridas na esfera de competência de prestação de serviços à coletividade, por parte do Poder Público, cuja ausência poderia afigurar-se nociva à coletividade, inobstante tais áreas não terem sido objeto de expressa referência no regramento legal em análise.

6. E, em qualquer situação, a nosso ver, caberia ao Administrador o exame dos prejuízos que poderiam advir **da ausência, efetiva e comprovada, da prestação de serviços públicos**, inclusive quanto à possibilidade de sua responsabilização.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Por medida de cautela, seria conveniente esgotar todas as iniciativas que levassem à redução das despesas com pessoal, atentando para o não comprometimento da prestação dos serviços, a partir do que poderia tratar da substituição dos que tivessem deixado os quadros funcionais.

7. Na "*INFORMAÇÃO CAGE/GAB 02/2004*", seu autor questiona sobre qual lapso temporal deveria "*ser considerado para a aplicação das exceções ao citado dispositivo, isto é, a definição do período de tempo em que tenham ocorrido afastamentos de servidores para fins de aplicação das exceções expressamente previstas ou para o provimento de cargos em substituição a servidores*" (fl. 06).

Não podemos perder de vista que este limite prudencial, como a sua própria denominação indica, objetiva propiciar uma margem de segurança à Administração, de forma que a mesma tenha uma certa reserva financeira destinada ao incremento das despesas com pessoal, até o limite máximo, como ocorre, por exemplo, em razão do crescimento vegetativo da folha de pagamento, decorrente, dentre outros, da concessão automática de vantagens temporais, tais como, triênios, gratificações adicionais, etc., (9) as quais não se vinculam à admissão de pessoal.

De outra parte, o *caput* do art. 22 da LRF estabelece que a verificação do cumprimento dos limites a que se reportam os artigos 19 e 20 seja realizada **ao final de cada quadrimestre**.

Portanto, ao término de cada um dos três quadrimestres anuais, deve ser verificado o aludido cumprimento.

Importante ressaltarmos que a verificação quadrimestral não engloba apenas os meses componentes daquele quadrimestre, devendo abarcar os dados de receita corrente líquida e despesa com pessoal relativos ao mês final do quadrimestre, bem como aos onze meses imediatamente anteriores (§ 2º do art. 18 e § 3º do art. 2º). Tais quadrimestres seriam finalizados pelos meses de abril, agosto e dezembro e englobariam os seguintes períodos:

Mês final	Período
Abril	Maio de um exercício até abril do exercício imediatamente seguinte
Agosto	Setembro de um exercício a agosto do exercício seguinte
Dezembro	Janeiro a dezembro do mesmo exercício

Considerados os estritos termos do disciplinado no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF, verificada a extrapolação do limite prudencial ao final de cada um dos citados quadrimestres, a princípio, seria vedada a prática dos atos ali arrolados, até a apuração do quadrimestre imediatamente seguinte, ressalvada a "*reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança*". E se nesse quadrimestre posterior o limite prudencial não fosse alcançado, novamente a Administração poderia praticar tais atos.

Contudo, devemos destacar que, em **aceitando-se a possibilidade da admissão de servidores** nas áreas de saúde, educação, segurança e outras, conforme anteriormente anotado, **como simples reposição, resultante de exonerações, demissões ou, ainda, do término de vigência de contrato temporário por excepcional interesse público, a Administração deveria observar**, dentre outros, alguns procedimentos acautelatórios, quais sejam:

a) **à época da mensuração**, realizada ao final de cada quadrimestre, uma vez excedido o "*limite prudencial*", **deveria ser definido, objetivamente, qual o comprometimento da despesa total com pessoal naquele momento (em termos percentuais)**;

b) em casos especiais, **considerando a situação funcional existente e, principalmente, a real necessidade de manter a prestação dos serviços essenciais à população** nos moldes determinados constitucionalmente - já objeto de comentário -, a reposição de servidores **deveria levar em conta o percentual de comprometimento já existente** (considerada, para tanto, a última apuração), **não podendo**

ultrapassá-lo, uma vez que, consoante doutrina citada, "*o que se pretende é que não haja aumento na despesa*", e que "*mera reposição*" de servidores não venha a atingir o Erário.

Exemplifiquemos com uma situação hipotética: ao término do 1º quadrimestre de 2004, envolvendo, conseqüentemente, o período de maio de 2003 a abril de 2004, verificaríamos que as despesas com pessoal estariam comprometendo 97% do limite máximo a que o Órgão ou Poder, dentre aqueles elencados no art. 20 da LRF, estaria sujeito. Após esta apuração, servidores, de área considerada fundamental no que tange ao atendimento da população, teriam se exonerado, fazendo com que tal comprometimento passasse a atingir 96%. Na linha de entendimento por nós esposada, não vislumbraríamos óbices a que a Administração nomeasse outros servidores visando à prestação de serviços, sempre limitada àquele comprometimento que já havia, ou seja, no caso, 97%, mediante mera reposição, não sendo extrapolado, desta forma, o limite prudencial objeto de verificação.

8. Frente a todo o exposto, concluímos que:

a) o **inciso IV, parágrafo único do art. 22 da LRF**, estabelece o **limite prudencial**, o qual veda a edição dos atos que configurem as situações ali explicitadas, na hipótese em que a despesa com pessoal venha a exceder a 95% do limite máximo a que o Órgão ou Poder, dentre aqueles elencados no art. 20 do referido Diploma Legal, estaria sujeito (**item 1**);

b) o Tribunal Pleno, ao apreciar consulta envolvendo a aplicação do disposto no inciso IV, parágrafo único do art. 22 da LRF, aprovou a Informação nº 080/2002, onde foi analisado o disciplinado por tal dispositivo, tendo sido firmado o entendimento no sentido de que "*a reposição de servidores nas áreas de educação e saúde, em decorrência de exoneração ou demissão, ou, ainda, em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público (inciso X, art. 37 da Lei Maior), considerando o fato de que não ocorreria aumento de despesa com pessoal, e uma vez caracterizada a necessidade desta reposição, a fim de que não houvesse solução de continuidade na prestação dos respectivos serviços, poderia ser efetuada pela Administração Pública, nos termos da lei, tendo em vista os preceitos constitucionais postos, em especial, no art. 208, incisos I e IV, art. 211, § 2º, e art. 196 e seguintes, sob pena de frustrar o atendimento à população em tais áreas, podendo, inclusive, o Administrador vir a ser responsabilizado*". (Grifamos.)

Pelos mesmos argumentos, entendemos que tal possibilidade poderia ser estendida à área da segurança, face aos termos do regrado no art. 144 da Lei Maior (**itens 2 e 3 e subitens 2.1 a 2.3**);

c) a admissão de servidores, em decorrência de exonerações ou demissões, fossem estas de iniciativa da Administração ou de pedido dos próprios servidores, ou, ainda, fruto do término de contratos temporários por excepcional interesse público (inciso X, art. 37 da Lei Maior), configurar-se-ia, a princípio, a nosso ver, mera reposição de despesa, eis que aquela relacionada com o servidor que deixaria os quadros de pessoal acabaria simplesmente repostada por aquele que viesse a entrar, diferentemente do que ocorreria nas situações ressalvadas pelo dispositivo em foco da LRF (**item 4**);

d) face à obrigação constitucionalmente atribuída ao Poder Público de prover atendimento nas áreas do desporto, da cultura, do meio ambiente, da previdência social, da ciência e tecnologia, de assistência social, de atendimento à família, à criança, ao adolescente e ao idoso, integrantes, a exemplo das áreas **da saúde, educação e segurança**, do Título VIII - Da Ordem Social da Constituição Federal, **àquelas seria igualmente extensível a possibilidade de admissão de pessoal, a título de mera reposição, mesmo estando atingido o limite prudencial**.

E, em qualquer hipótese, caberia ao Administrador o exame dos prejuízos que poderiam advir **da ausência, efetiva e comprovada, da prestação de serviços públicos**, inclusive quanto à possibilidade de sua responsabilização, sendo conveniente, por medida de cautela, esgotar todas as iniciativas que levassem à redução das despesas com pessoal, atentando para o não comprometimento da prestação dos serviços, a partir do que poderia tratar da substituição dos que tivessem deixado os quadros funcionais. (**itens 5 e 6**);

e) o limite prudencial tem por objetivo propiciar uma margem de segurança à Administração, de forma que a mesma tenha uma certa reserva financeira destinada ao incremento das despesas com pessoal, até o limite máximo, como ocorre, por exemplo, em razão do crescimento vegetativo da folha de pagamento, decorrente, dentre outros, da concessão automática de vantagens temporais, tais como, triênios, gratificações

adicionais, etc., as quais não se vinculam à admissão de pessoal, sendo que a verificação dos limites de despesas com pessoal, consoante dispõe o *caput* do art. 22 da LRF deve ser realizada ao final de cada um dos três quadrimestres anuais, englobando sempre a despesa e a receita corrente líquida abarcando o mês final destes, bem como os onze meses imediatamente anteriores (§ 2º do art. 18 e § 3º do art. 2º).

Desta forma, tendo em conta os estritos termos do regrado pelo inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF, constatada a extrapolação do limite prudencial ao final de cada um dos citados quadrimestres, a princípio, seria vedada a prática dos atos ali arrolados, até a apuração do quadrimestre imediatamente seguinte, ressalvada a "*reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança*". E se nesse quadrimestre posterior o limite prudencial não fosse alcançado, novamente a Administração poderia praticar tais atos.

Porém, se efetuada a admissão de servidores nas áreas de saúde, educação, segurança e outras, consoante já destacado, como simples reposição, resultante de exonerações, demissões ou, ainda, do término de vigência de contrato temporário por excepcional interesse público, a Administração deveria observar, dentre outros, alguns procedimentos acautelatórios, dentre os quais salientamos:

e.1) à época da mensuração, realizada ao final de cada quadrimestre, uma vez excedido o "*limite prudencial*", deveria ser definido, objetivamente, qual o comprometimento da despesa total com pessoal naquele momento (em termos percentuais);

e.2) em situações especiais, tendo em conta a real necessidade de manter a prestação dos serviços essenciais à população, a reposição de servidores deveria levar em conta o percentual de comprometimento já existente (considerada, para tanto, a última apuração), não podendo ultrapassá-lo, uma vez que, consoante doutrina citada, "*o que se pretende é que não haja aumento na despesa*", e que "*mera reposição*" de servidores não venha a atingir o Erário (**item 7**).

Estas são as considerações que entendemos pertinentes e que submetemos à sua apreciação.

(1) A redação dos incisos I e II foi dada pela Emenda Constitucional nº 14/96.

(2) Aprovada em Sessão Plenária de 05-02-2003.

(3) Aprovado pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 08-11-2000, juntamente com o Parecer nº 69/2000 da Auditoria.

(4) Aprovada, juntamente com o Parecer nº 37/2001 da Auditoria, pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 13-6-2001.

(5) Aprovada pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 06-12-2000, juntamente com o Parecer nº 70/2000 da Auditoria.

(6) *In Responsabilidade Fiscal*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, p. 52.

(7) Se considerássemos a hipótese do servidor que deixasse os quadros de pessoal e que já tivesse incorporado ao seu patrimônio pessoal determinadas vantagens, como triênios e gratificações adicionais, diferentemente do que ocorreria quanto àquele que o substituiria, inexistiria reposição plena, pois a despesa com o que teria se exonerado, e que deixaria de ser custeada pelo erário, seria maior do que aquela relativa ao novo servidor (substituto). Nesta linha de raciocínio, haveria uma redução da despesa.

(8) Registramos que o Tribunal Pleno, nos autos do Processo nº 6.774-02.00/00-4, ao aprovar o Voto do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, acolhido em Sessão de 27-6-2001, entendeu que **deveriam ser excluídas dentre as despesas com pessoal, elencadas no caput do art. 18 da LRF**, as "*despesas com pensões, eis que, sua inclusão não encontra supedâneo no art. 169 da Carta Federal*". (Grifamos.) Posteriormente, outras decisões foram proferidas, nesta exata linha, cabendo-nos referir as seguintes: Voto exarado no Processo nº 9.642-02.00/00-7, acolhido em Sessão Plenária de 10-10-2001; Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado, concernente a 2000, emitido em Sessão do Colegiado de 31-10-2001.

(9) Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul, consubstanciado na Lei Complementar nº 10.098/94, art. 99, *caput*, e art. 115, *caput*.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

CONCEIÇÃO, Auditor Público Externo.

Revisado. Em 23/04/2004. WILSON LUIS JOHANSEN, Auditor Público Externo.

De acordo com as considerações expendidas e, em face da determinação contida à fl. 2, restitua-se o Expediente à Presidência. Em 23-04-2004. APE HUMBERTO BRANDÃO CANUSO, Coordenador.

Processo nº 1545-02.00/04-1 - O Tribunal Pleno, em sessão de 19-05-2004, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, Substituto, por seus jurídicos fundamentos, destaca, preliminarmente, que a resposta à presente Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, nos termos do que dispõe o parágrafo 2º do artigo 138 do Regimento Interno deste Tribunal, e decide pelo envio à Autoridade Consulente de cópia reprográfica da Informação nº 11/2004 da Consultoria Técnica e do Parecer nº 13/2004 da Auditoria, acolhidos nesta data, a fim de servirem como resposta ao assunto proposto.