



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000066

PARECER JURÍDICO nº 043.2018

Assunto: Projeto de Lei nº 042.2018.

Protocolo: 540.2018.

Objetivo: Altera a legislação que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração para os profissionais do quadro de magistério público municipal de Toledo.

Autor: Poder Executivo.

Parecer: Ilegalidade. Ausência de retificação do acordo pelo Poder Legislativo. Impossibilidade do Município celebrar acordo em desrespeito à LRF.

I. Relatório

Encaminhou o Senhor Vereador Walmor Lodi, de forma genérica, pedido de parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 042.2018 que *altera a legislação que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração para os profissionais do quadro de magistério público municipal de Toledo.*

Assim justifica o Prefeito Municipal a propositura do presente projeto normativo:

“São do conhecimento dos ilustres Vereadores e Vereadoras as dificuldades que o Município está enfrentando para o atendimento das crianças/alunos nos estabelecimentos da rede municipal de ensino (centros municipais de educação infantil e escolas), motivadas principalmente pela falta de servidores, em virtude de aposentadorias e exonerações, mas, também, pela ampliação de unidades e pelo aumento da clientela escolar.

É fato público e notório, também, que o Município de Toledo encontra-se, há praticamente um ano e meio, com as despesas de pessoal acima do limite prudencial fixado no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o que o impede de efetuar a contratação de novos servidores, inclusive na área da educação, exceto para reposição decorrente de aposentadoria e falecimento.

Tal situação de falta de profissionais nas unidades de educação infantil e de ensino fundamental do Município motivou a abertura de inquéritos civis na Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Promotoria de Defesa da Educação, da Criança e do Adolescente, culminando com a propositura de duas Ações Cíveis Públicas – Autos nº 0015251-22.2017.8.16.0170 e 0003070-52.2018.8.16.0170, na Vara da Infância e Juventude e Anexos da Comarca de Toledo.

Na primeira (Autos nº 0015251-22.2017), o Ministério Público pleiteou a condenação do Município na obrigação de criar cargos de Professor de Educação Infantil e de prover as respectivas vagas, para suprir a demanda das funções de regência de sala nas unidades de educação infantil, abstendo-se de fazê-lo mediante a nomeação de Assistentes em Desenvolvimento Social.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000067

Na outra (Autos nº 0003070-52.2018), requereu a criação e o provimento de cargos de Professor II T20 para preenchimento das vagas necessárias ao atendimento satisfatório no ensino fundamental.

Após os trâmites processuais, em audiência realizada no dia de ontem (15/03) nas duas ações, nelas foi prolatada sentença de mérito (cópias anexas) determinando ao Município o seguinte:

- a) criação imediata de 71 (setenta e um) cargos de Professor de Educação Infantil T40, para provimento em até 90 (noventa) dias;
- b) a criação imediata de 83 (oitenta e três) cargos de Professor II T20, para provimento nos seguintes prazos:
 - b1) 60 (sessenta) cargos em até 90 (noventa) dias;
 - b2) 23 (vinte e três) cargos até o final do exercício de 2018.

Frise-se que o provimento dos 23 cargos de Professor II T20 até o término do corrente ano, corresponde à previsão de aposentadoria de servidores ocupantes do cargo de Professor I até o final deste exercício, de modo que o provimento se dará à medida em que ocorrerem aquelas aposentadorias.

É importante informar-se que para as duas carreiras há candidatos classificados em concursos públicos realizados nos anos de 2014/2015, de forma que, aprovada a criação daqueles cargos por esse Legislativo, não será necessário, por ora, realizar-se novo concurso público, podendo tais vagas serem providas de imediato, em cumprimento às ordens judiciais acima mencionadas.

Saliente-se que em ambas as sentenças foi cominada ao Município multa diária pelo descumprimento das determinações nelas contidas.

Em vista disso, não obstante o Município ainda estar com as despesas de pessoal acima do limite prudencial, faz-se necessária a criação dos cargos antes especificados, sob pena de, além do prejuízo já sofrido pelas crianças/alunos, o Município ainda ter de arcar com significativos valores a título de multa e de responder pelo descumprimento de decisão judicial.

Submetemos, portanto, à deliberação dessa Casa o incluso Projeto de Lei que **"altera a legislação que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração para os profissionais do quadro do magistério público municipal de Toledo"**, propondo-se, no Grupo Ocupacional B-8:

- a) a extinção de 59 cargos de Professor I, para cujo acesso era exigido o Curso de Magistério, em nível de ensino médio, que não mais serão providos em virtude da exigência de formação superior para o desempenho da função;
- b) a criação de 83 cargos de Professor II T20;
- c) a criação de 71 cargos de Professor de Educação Infantil T40.

Em atendimento ao que dispõe o artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, anexamos demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro decorrente das modificações ora propostas no quadro de pessoal do magistério público municipal, considerando-se, para tanto, a diferença entre os cargos a serem extintos e criados.

Tendo em vista os reduzidos prazos fixados nas sentenças em questão para o cumprimento das obrigações nelas estabelecidas, solicitamos aos ilustres Vereadores que a inclusa proposição tramite em regime de urgência, em conformidade com o que dispõe o artigo 32 da Lei Orgânica do Município.

Colocamos à disposição desse Legislativo, representantes das Secretarias da Educação e de Recursos Humanos para prestarem outras informações e esclarecimentos adicionais que eventualmente se fizerem



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000068

necessários sobre a matéria.
" (grifou-se)

Ao projeto, fora anexado:

- a) Os Termos de Audiência de Conciliação nas ações supra citadas;
- b) O Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 01 do Exercício 2018, apontando o impacto da criação dos cargos para o corrente exercício financeiro e para os dois seguintes;
- c) As iniciais de Ação Civil Pública onde se firmaram os acordos.

É o breve, mas necessário, relato.

II. Parecer

II.1. A necessidade de homologação dos acordos judiciais pelo Poder Legislativo

Inicialmente, há destaque que referido projeto de lei que almeja a alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração para os profissionais do quadro de magistério público municipal de Toledo não trouxe prévia aprovação por parte deste Poder Legislativo em relação aos acordos firmados pelo Chefe do Poder Executivo, exigência disposta claramente nos artigos 17, XIII e 55, IX da Lei Orgânica do Município de Toledo:

Art. 17 - É da competência exclusiva da Câmara Municipal de Toledo:
(...)

XIII - resolver definitivamente sobre acordos, convênios, consórcios e contratos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio municipal;

Art. 55 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal:
(...)

IX - celebrar acordos, contratos, convênios e consórcios, observado o inciso XIII do artigo 17 desta Lei Orgânica;

Notadamente, a lei local não distingue acordos extrajudiciais de judiciais, tanto que dezenas de outros projetos de lei adentraram a esta Casa com o único objetivo de ratificar acordos celebrados em juízo.

Esta exigência decorre do controle patrimonial do Município a ser realizado tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, ressalvadas suas competências



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000069

administrativas e em respeito ao princípio pétreo da separação de poderes. Assim, a Lei Orgânica, em simetria ao que dispõe a Carta Magna em seu artigo 49, I, delega ao Legislativo a atribuição da *palavra final* nos acordos firmados que onerem o patrimônio público, especialmente quando da criação de novos cargos públicos que impactaram significativamente nas despesas do ente.

Logo, antes da apresentação deste projeto de lei, referido acordo deveria ter sido submetido à esta Casa Legislativa para apreciação; em se aprovando os termos conciliatórios, poderia o Chefe do Poder Executivo, em sequência, encaminhar projeto de lei com os termos firmados.

Não há que se comentar na aprovação *indireta* dos termos firmados, haja vista o PL nº 42.2018 tratar da alteração normativa de cargos e carreiras do magistério e não dos acordos alhures firmados. O legislador local, quando da promulgação da LOM, definiu que os acordos, convênios, tratados etc. devem passar pelo crivo duplo, primeiro pelo Poder Executivo, depois pelo Poder Legislativo, para que os edis democraticamente eleitos analisem as ações que resultem em ônus ao erário.

O STF bem proferiu, por meio do voto de lavra da Ministra Ellen Gracie que, *em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse.*¹

Não menos importante, há de se mencionar que a **Recomendação Administrativa nº 15/2014 da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo**, em que é aconselhado **a todos os vereadores do Município de Toledo que se abstenham, definitivamente, de propor projetos de leis e/ou aprova-los quando estes tenham por objetivo autorizar o Chefe do Poder Executivo Municipal a celebrar acordos que violem normas de ordem pública** ou tratem de forma privilegiada pessoas que se encontram em situação semelhante a outras (ex: celebração de acordo em único processo judicial que trata de matéria igual a de tantos outros, coo ocorre nas demandas contra a CAST de Toledo), sob pena de restar caracterizada, em tese, a prática de ato de improbidade administrativa dos vereadores que votaram a favor de tais projetos de lei.

¹ RE 253885, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000070

Veja que referido vício macula o projeto de lei, haja vista a ausência de deliberação anterior por este Legislativo conquanto aos acordos firmados, ele não pode prosperar, sob expressa afronta à Lei Orgânica do Município de Toledo.

II.2. A impossibilidade de celebração de acordo que viole a Lei de Responsabilidade Fiscal

Em sua justificativa, o Prefeito informa que Município de Toledo se encontra

“com as despesas de pessoal acima do limite prudencial fixado no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o que o impede de efetuar a contratação de novos servidores, inclusive na área de educação, exceto para a reposição decorrente de aposentadoria e falecimento”. (grifou-se)

Na sequência, o Prefeito comunica a celebração de dois acordos com o Ministério Público definindo a criação de novos cargos de professores, em decorrência da falta de profissionais em sala de aula e para suprir demanda futuro. Tais acordos foram devidamente homologados pelo juízo.

Questiona-se, assim: *o Município de Toledo pode celebrar acordo que afronte diretamente norma de ordem pública, vez se tratar de direito indisponível?*

A LRF é uma norma de ordem pública cogente, de necessária observância por todo gestor público e por aqueles que devem fiscalizar o ente público. O §1º do art. 1º da Lei Complementar define a responsabilidade fiscal a ser seguida pelos administradores:

Art. 1º, §1º - A responsabilidade na gestão fiscal 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.

O §único do artigo 22 da LC 101.2000 impõe uma vedação ao Poder que ultrapassar o limite de 95% com despesa total com pessoal. Dentre as proibições, frisa-se a impossibilidade de *criação de cargo, emprego ou função* (inc. II).

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000071

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.

Referida imposição decorre do artigo 169 da Constituição Federal:

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.

§ 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:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Tendo por fundamento os princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e a própria Recomendação Administrativa nº 15/2014 da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo que veda a aprovação de acordos que violem normas de ordem pública, este projeto de lei afronta a LRF ao aumentar a despesa com pessoal quando a Lei de Responsabilidade Fiscal não lhe autoriza.

Não pode o Município, utilizando como arcabouço a decisão judicial que homologou acordo, violar expressa norma de ordem pública ferindo diretamente não só a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também a própria Constituição Federal, ao passo que não há no projeto de lei em discussão apontamento da autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para as alterações propostas.

Entretanto, a LRF autoriza incremento de despesas provenientes de decisões judiciais apenas nos casos de "concessão de vantagem, aumento, reajuste ou



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000072

adequação de remuneração a qualquer título" (exceção prevista no inciso I do § único do artigo 22 da LRF sem simetria no inciso II que trata da criação de cargo, emprego ou função pública).

Na esteira das limitações e exigências impostas ao administrador público definidas na LRF, devem os vereadores se ater ao seu artigo 21, transcrito para melhor compreensão:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Discorrendo sobre este artigo, FLÁVIO DA CRUZ em seu livro *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*, entende

"como nulo de pleno direito o ato que não é válido, ou seja, que não contém todos os requisitos necessários para sua eficácia. São os atos prejudicados por possuírem vícios nos elementos que o constituem ou nos procedimentos que lhes deram origem. Esses atos não produzem nenhum efeito válido e, assim, não geram direitos a seus beneficiários. Por esse artigo a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as condições de validade e eficácia de qualquer ato de que resulte aumento das despesas com pessoal, determinando que sejam observadas a exigência de prévia dotação orçamentária, suficiente à cobertura das despesas estimadas, a existência de autorização específica na LDO e a comprovação de que a nova despesa está compatível com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas no Plano Plurianual e na LDO"².

Toledo, 23 de março de 2018.

Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico

Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico

² CRUZ, Flávio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Editora Atlas. P. 103.

PL 042/2018
AUTORIA: Poder Executivo

