



PROTOCOLO: 11.980.147-8

INTERESSADO: Secretária de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.

ASSUNTO: Substituição de servidores comissionados. Alcance das vedações constantes no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

PARECER Nº 37/2013-PGE
INFORMAÇÃO Nº 2521/2013 - NJA/SEEG

Senhora Procuradora-Geral,

I – Do relatório:

Contém o presente protocolado solicitação formulada pela Excelentíssima Senhora Secretária de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos para que seja priorizada a expedição de decretos de exoneração e nomeação (em substituição) de servidores comissionados nas diversas unidades que integram a a Secretaria de Estado interessada, tais como:

- 1) ocupantes de Direção de Estabelecimento Penal;
- 2) Assistente de Estabelecimento;
- 3) Chefe de Segurança;
- 4) Chefe de Cadeia Pública.

Em relação à situação administrativa, exsurge a indagação se ultrapassado o limite prudencial de despesas com o pessoal, seria possível, ou não, a Chefia do Poder Executivo Estadual exonerar e nomear, em substituição, guardada a identidade de simbologia do cargo de provimento em comissão, servidores com ou sem vínculo, fundado na necessidade administrativa e para atendimento de áreas essenciais de governabilidade do Executivo Estadual.

Não se trata de reposições de servidores, mas de substituições de servidores comissionados.

A controvérsia decorre do alcance das vedações contidas no inciso IV, do parágrafo único, do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O referido dispositivo da LRF tem a seguinte redação:

“Art. 22 (...)



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: (g.n.)

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;
(g.n.)

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."

É o relatório, em apertada síntese.

II – Da resposta:

a) Inicialmente:

Inicialmente, é preciso registrar que a presente manifestação tem caráter meramente opinativo¹, não estando a autoridade consulente adstrita ao aqui manifestado, sendo-lhe lícito adotar outra postura administrativa, desde que motivada, inclusive, de forma aliunde.

Feito o esclarecimento, avança-se.

¹. Cuida-se, pois, de parecer facultativo, conforme definição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 24.631/DF, cujo fundamento é o costume e a prática administrativa estadual; e a finalidade, opinar sobre a presença de requisitos necessários para o Exmo. Sr. Governador do Estado autorizar a efetivação de despesa, com base em juízo de oportunidade e conveniência (art. 1º do Decreto nº 6.191/2012), ou decidir outra questão submetida à sua apreciação quanto aos aspectos jurídicos. Aquele julgado restou assim ementado: "CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. (...) I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo (...)". (MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, julgamento em 09-08-2007, DJE 01-02-2008).



b) Da resposta propriamente dita:

É fato público e notório que o Poder Executivo Estadual, desde o cálculo do último quadrimestre, levando em considerando o transcurso dos 12 (dozes) meses anteriores, ultrapassou não o limite total, **mas o limite prudencial** de despesas com o pessoal, que é de 46,55% sobre a Receita Corrente Líquida.

Sobre o tema, é oportuno rememorar que quando o limite de despesas com o pessoal atingir 90% do limite máximo de cada Poder e o Tribunal de Contas alertará o Poder, no caso o Executivo Estadual, sobre a proximidade do limite prudencial, previsto no parágrafo único do artigo 22 da LRF (vide inciso II do §1º do art. 59 da LRF).

Constatada a inobservância do limite prudencial, que corresponde a 95% do limite máximo da Receita Corrente Líquida (limite máximo é de 49% sobre a RCL para o Executivo Estadual), o Poder fica proibido de aumentar as despesa com o seu pessoal, segundo o elenco previsto nesse dispositivo legal.

*Se, por outro lado, restar ultrapassado o limite **total ou máximo**, que corresponde aos percentuais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF², acima referidos, há incidência das previsões contidas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal³.*

No exercício de sua prerrogativa legal, o e. Tribunal de Contas do Estado, em 17.04.2013, alertou a Chefia do Executivo Estadual quanto a necessidade de observância

² “Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera estadual:

(...)

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

(...)”

³ “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

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

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

II - exoneração dos servidores não estáveis.

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

(...)”



do limite prudencial em relação as despesas com o seu pessoal, considerando o último quadrimestre (**setembro a dezembro de 2012**).

Em 18.04.2013, a Secretaria de Estado da Fazenda, através da Informação nº 031/13, da Coordenação de Administração Financeira do Estado – CAFE/SEFA, esclareceu a Casa Civil que o percentual de despesas com o pessoal frente a Receita Corrente Líquida, no período de **abril de 2012 a março de 2013**, era de 47,06%, superior, portanto, ao limite prudencial.

Com esteio no alerta dado pelo e. Tribunal de Contas, o Governo do Estado passou a adotar medidas saneadoras buscando não só restringir o aumento dessa despesa, mas reduzir despesas, culminando, entre outras medidas, na exoneração de diversos servidores comissionados.

Ocorre que no processo normal de gerenciamento do pessoal comissionado, verificou-se (*e verifica-se na atualidade!*) a necessidade de algumas substituições de servidores, ocupantes de cargos de direção e chefia e de assessoramento, em órgãos, unidades e entidades de elevada importância para a Administração Pública Estadual, tais como hospitais, penitenciárias, educandários, escolas, órgãos de fiscalização e órgãos de assessoramento jurídico, cujo provimento, ou seja, o preenchimento da vaga, é imprescindível para a regular continuidade da prestação de serviço público.

Essa necessidade fez exsurgir, em âmbito interno, a tese de que a **substituição** de ocupantes de cargos comissionados, observada a identidade de simbologia do cargo em comissão, não representaria efetivamente aumento de despesa com o pessoal, não estando, conseqüentemente, por hipótese, vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entender de maneira diferente acarretaria o grave engessamento da máquina administrativa, impedindo o Titular de Poder (a Chefia do Poder Executivo estadual) de substituir ocupantes de cargos em comissão que não cumprissem as metas ou que deixassem de gozar da confiança do Governo, uma vez que não poderia substituí-los nesse período (limite prudencial).

Além disso, o aspecto finalístico da Lei de Responsabilidade Fiscal não é, como gizado alhures, o engessamento da máquina administrativa, mas fazer com que haja uma gestão fiscal responsável e transparente. E o substantivo "*reposição*", decorrente do verbo "*repor*", não se confunde com o substantivo "*substituição*", decorrente do verbo "*substituir*", que não se vale, no caso em exame, de cargo anteriormente vago.



Portanto, na esteira dessa tese, não é razoável entender-se que há impedimento teleológico na substituição (exoneração e nomeação, se possível no mesmo ato) de servidores comissionados, pois nas substituições não há efetivamente qualquer aumento de despesa, desde que respeitada a simbologia (valores remuneratórios) do cargo em comissão, como pode ocorrer com a "reposição", que leva em consideração cargos vagos.

Como gizado anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, através da previsão do limite prudencial, tem por mote evitar o aumento da despesa com o pessoal, o que claramente não ocorre na **substituição** de comissionados (exoneração e nomeação para o mesmo cargo/simbologia/valor).

Vale lembrar que a essência do cargo de provimento em comissão é a confiança. Se a confiança deixa de existir, seja pelo nomeante ou pelo superior hierárquico do servidor, o caminho natural é que este seja substituído por outro.

Ora, cargos comissionados são de natureza provisória, demissíveis *ad nutum*, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo recair ou não em servidor efetivo, sendo normal a sua rotatividade nos órgãos e entes da Administração Pública.

Como bem pondera a publicista Lúcia do Valle FIGUEIREDO⁴ "*os titulares desses cargos (comissionados) não estão vocacionados a permanecer eternamente, mas, sim, a ficar enquanto perdurar o regime de estrita confiança.*"

Igual entendimento possui o constitucionalista Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO⁵, para quem os titulares de cargos comissionados "*são pessoas de absoluta confiança das autoridades superiores, especialmente dos agentes políticos, constituindo os canais de transmissão das diretrizes políticas, para a execução administrativa.*"

Portanto, uma vez desaparecida a razão da nomeação, não é aceitável entender que esse servidor não possa ser substituído por outro, através do institutos da exoneração/nomeação.

A necessidade de adequação dos serviços públicos às demandas sociais torna contínua a necessidade de alteração na estrutura de pessoal, ou seja, exoneração e nomeação de cargos em comissão.

⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 543.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34 ed., Saraiva, 2008, p. 201.



Apenas a guisa de ilustração, registra-se que até mesmo nos períodos conturbados de pré ou pós-disputa política, a lei das eleições (Lei Federal nº 9.504/97) admite, por exemplo, em seu artigo 73, inciso V, alínea "a", a substituição de comissionados nos 3 (três) meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos.

Dai porque é de imperiosa necessidade analisar-se o conteúdo da norma, de modo a se extrair o seu real e correto alcance.

Sobre a interpretação de dispositivos ou diplomas legais, ou seja, sobre o alcance da vedação prevista no inciso IV, do parágrafo único, do art. 22 da LRF, alvo da consulta, vale apenas transcrever trecho da decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no Recurso Extraordinário nº 0432.442/RJ, onde foi relator o Ministro Marco Aurélio, que *mutatis mutandi* tem aplicação ao caso em exame:

"(...)

Há de se conferir a maior eficácia possível ao texto da Carta da República, postura básica quando se vive em um Estado Democrático de Direito. (...). Abandonem a interpretação meramente verbal, gramatical: embora seduzindo, por mostrar-se a mais fácil, deve ser observada em conjunto com métodos mais seguros, como é o teleológico. (...). "

A nosso sentir, a melhor interpretação que se faz de um dispositivo ou de um diploma legal é aquela que resulta da aplicação de diversos métodos interpretativos dentre os quais está o lógico/teleológico, histórico e o sistemático, todos influenciados pelo princípio constitucional da razoabilidade administrativa.

Isso significa que as conclusões baseadas na interpretação literal de uma norma devem ser evitadas, pois – *não raras vezes* – podem conduzir o hermeneuta a conclusões equivocadas.

É imprescindível que se alie a literalidade do preceito a outros métodos de interpretação, levando-se em conta os fins a que se destina (aspecto teleológico) e o momento histórico em que a regra foi editada (aspecto histórico).

Merece ênfase o fato da Chefia do Executivo estadual estar cumprindo o comando legal que prevê a necessidade de contenção de despesas com os comissionados. Para tanto, basta passar os olhos na página eletrônica do Governo do Estado⁶ (área de

⁶ <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtoAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=11&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Núcleo Jurídico da Administração - SEEG

CASA CIVIL
N.J.A.
FLS. 24
RUB. [assinatura]

decretos) para verificar o elevado quantitativo de exonerações realizadas nos últimos dias⁷ e no último mês, não estando - essa autoridade - há muito - repondo os servidores comissionados, mas necessitando substituir servidores ocupantes de cargo de confiança.

É extreme de dúvidas que existem cargos em comissão cuja ausência de substituição do seu titular, por conta da observância do limite prudencial, prejudica (rá) sensivelmente a atividade administrativa de um órgão ou de uma unidade da Administração com possível ou até mesmo provável prejuízo a prestação serviço público, envolvendo, inclusive, a incolumidade física e patrimonial de particulares. É o caso, por exemplo, como gizado alhures, dos diretores de hospitais, de penitenciárias, educandários, de escolas, de chefias/direção de órgãos de fiscalização, inclusive tributária e de trânsito, de assessoramento jurídico, de assistência social, de infraestrutura etc.

Aliás, há cargos em comissão, de chefia e de direção, principalmente, que são tão importantes para a estrutura operacional da Administração Pública - pois asseguram a organicidade e, por consequência, a continuidade de políticas públicas - que o cumprimento da literalidade das disposições do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal não se mostra razoável, muito menos adequado, uma vez que pode vir a acarretar o descumprimento de obrigações legais e até mesmo constitucionais pelo Titular de Poder ou da direção de um órgão ou de uma entidade estadual, notadamente nas áreas da educação, saúde, segurança (segurança pública e fiscalização/poder de polícia).

Exemplo desses cargos de confiança são os cargos previstos, por exemplo, no art. 106 da Lei Estadual nº 8.485/1987⁸.

⁷ Mês seguinte ao da constatação do transpasse do limite prudencial.

⁸ Art. 106. Ficam criados os cargos de provimento em comissão no âmbito da administração pública estadual, conforme segue:

- I - Na Governadoria: 06 (seis) cargos de Secretário de Estado Especial; 01 (um) cargo de Assessor Especial de Governo; 01 (um) cargo de Chefe de Gabinete do Governador, símbolo DAS-1;
- II - Na Casa Civil: 08 (oito) cargos de Assessor Especial, símbolo DAS-2; 01 (um) cargo de Assessor Especial, símbolo DAS-4; 14 (quatorze) cargos de Assessor Especial, símbolo DAS-5; 01 (um) cargo de Secretário Executivo do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, símbolo DAS-5;
- III - Na Procuradoria Geral do Estado: 01 (um) cargo de Diretor Geral, símbolo DAS-1;
- IV - Na Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral: 01 (um) cargo de Secretário Executivo do Conselho Superior de Informática e Processamento de Dados do Paraná, símbolo DAS-5; 17 (dezesete) cargos de Chefe de Escritório Regional, símbolo 1-C;
- V - Na Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento: 01 (um) cargo de Assessor, símbolo DAS-5;
- VI - Na Secretaria de Estado da Educação: 01 (um) cargo de Superintendente de Educação, símbolo DAS-2;
- VII - Na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio-Ambiente: 01 (um) cargo de Secretário Executivo do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, símbolo DAS-5; 01 (um) cargo de Assessor, símbolo DAS-5;
- VIII - Na Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio: 02 (dois) cargos de Chefe de Coordenadoria, símbolo DAS-5;
- IX - Na Secretaria de Estado da Justiça: 01 (um) cargo de Chefe de Departamento, símbolo DAS-5;
- X - Na Secretaria de Estado dos Transportes: 01 (um) cargo de Chefe de Departamento, símbolo DAS-5.



A essencialidade de alguns cargos em comissão permite aduzir que estes não adentram ou não podem adentrar à regra geral de controle prevista na literalidade da vedação contida no inciso IV do parágrafo único, do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que demandam, a nosso sentir, ocupação constante, não havendo possibilidade de vacância ou até mesmo de extinção automática, como prevê, por exemplo, o parágrafo 6º do art. 169 da Constituição Federal⁹.

Dessa forma, a redução da despesa de pessoal ou a manutenção do limite autorizado não poderia, *em tese*, ser aplicado a **substituição** de cargos em comissão **estruturantes e operacionais** da Administração Pública, sob pena de inviabilizar a atuação de um Poder, no caso o Poder Executivo Estadual.

A regra legal limitativa deve ser decotada, com esteio nos métodos de interpretação, de modo que seja afastado (da regra limitativa) a **substituição** de cargos em comissão, pelo menos, de "chefia", de "direção" e de "assessoramento", notadamente **nas áreas de educação, saúde e segurança**.

O conceito dos vocábulos acima também deve sofrer acurada análise no caso em concreto.

Não há na doutrina nacional, muito menos na jurisprudência pátria entendimento consolidado acerca da abrangência dos vocábulos "**reposição**", "**saúde**", "**segurança**" e "**educação**", ainda mais que o legislador nacional utilizou previamente a esses vocábulos o substantivo "**áreas**".

A tendência que se verifica, por razões lógicas, é que os vocábulos acima devem ter uma abrangência maior do que a abrangência linguística, buscando-se em sua etimologia o efetivo conceito que deve nortear o intérprete das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por exemplo, o vocábulo "**educação**" precedido do substantivo "**área**" deve abranger, pelo menos, as seguintes situações:

Art. 107. O servidor regido por regime jurídico diverso do Estatuto dos Servidores Civis, poderá ser comissionado para o exercício de funções de chefia, direção e assessoramento, sem perder o vínculo empregatício."

⁹ "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.

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

(...)

§ 6º O cargo [de provimento em comissão] 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.

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

(...)"



- a) educação propriamente dita;
- b) cultura;
- c) ensino e
- c) pesquisa

O mesmo processo interpretativo poderia ser realizado também com os vocábulos "**Saúde**"¹⁰ e "**Segurança**"¹¹, sempre lembrando que o legislador **não utilizou** previamente a esses vocábulos os substantivos "**órgãos**", "**Secretarias**", "**Ministérios**", "**Departamentos**" etc.

"**Reposição**", por exemplo, significa ato ou efeito de pôr de novo, a restituição a uma condição ou estado anterior ou antigo. A definição dada pelo Dicionário Eletrônico Houaiss 3.0, nos faz remeter a situação dos cargos comissionados anteriormente vagos, ou seja, não preenchidos, o que não se confunde com a "**substituição**", onde os cargos comissionados estão preenchidos, mas há necessidade de colocação de uma outra pessoa no lugar, no cargo.

Logo, a ressalva feita no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF (exceções a regra limitativa), pode abranger as substituições não só nas Secretarias de Educação, Saúde e Segurança, mas também nos demais Órgãos e Entidades da Administração Estadual.

Oportuno registrar que semelhante dúvida já teve o Município de SINOP, Estado do Mato Grosso, tendo a municipalidade apresentado consulta a sua e. Corte de Contas, momento em que esse Tribunal respondeu a consulta da seguinte forma:

*"Processo nº 5.652-9/2010
Interessada PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
Assunto Consulta
Relator Conselheiro HUMBERTO BOSAIPO
Sessão de Julgamento 8-6-2010
RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 50/2010*

¹⁰ Tem-se que o vocábulo "Saúde" poderia abranger, por exemplo, a saúde das pessoas, animais, a assistência social, a fiscalização ambiental, agropecuária e outras atividades correlatas, inclusive a publicidade de campanhas governamentais nessa área.

¹¹ A "Segurança" abrangeria, por exemplo, a segurança pública, o exercício de poder de polícia pelos órgãos de fiscalização, a segurança jurídica (assessoramento jurídico), a proteção à incolumidade física e patrimonial dos administrados, a infraestrutura, etc.



Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITE PRUDENCIAL. INTERPRETAÇÃO DAS VEDAÇÕES PREVISTAS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

1) É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde educação e segurança, desde que seja para realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente?

(...)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, inciso XI, 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, com exceção do item 1 em que o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima votou acompanhando o Parecer do Ministério Público, e de acordo, em parte, com o Parecer nº 3.352/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, acompanhando o voto do Relator, **responder ao consulente que:**

1) é possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde educação e segurança, desde que seja para realização de atividades finalísticas dessas áreas¹² e que não haja aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente; (...)"
(g.n.)

Bem por isso, levando-se em consideração os métodos de interpretação adequados, tem-se como possível, a nosso sentir a substituição de servidores, notadamente nas áreas da segurança, saúde e educação.

¹² Conceitua-se "atividade finalística" como o conjunto de ações realizadas por órgãos ou entidades públicas visando o atendimento de necessidade da população.



No entanto, a par das considerações até aqui tecidas, que fundamentam o silogismo exposto nesta peça, deve-se expor também, **por dever de ofício**, a tese de que o simples desatendimento da previsão contida no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF pode ensejar a convocação do agente político, especificamente o Titular do Poder Executivo Estadual, para se defender de imputações de extrema gravidade, de inobservância das disposições da LRF, do Código Penal (art. 359) e mesmo da Constituição Federal (art. 169).

III - Da conclusão:

À vista do exposto, conclui-se, a nosso sentir, respeitadas as opiniões em sentido diverso, que é possível, em tese, ainda que no limite prudencial frente as despesas com o pessoal ou mesmo quando ultrapassado o limite **prudencial**, de acordo com uma interpretação mais consentânea da Lei de Responsabilidade Fiscal à luz das normas constitucionais, lastreada nos métodos de interpretação lógico, histórico, sistemático, todos influenciados pelo princípio constitucional da razoabilidade, a **substituição** - de servidores comissionados, com nomeação em idêntica simbologia do cargo, e desde que não haja qualquer incremento na despesa com o pessoal, notadamente **nas áreas da educação, saúde e segurança**, considerados os seus conceitos finalísticos e cuja essencialidade do provimento do cargo comissionado reste demonstrada à Chefia do Executivo Estadual.

Deverá ser demonstrado, ainda, ao Titular do Poder Executivo estadual, que a substituição é de imperiosa necessidade para assegurar o funcionamento de órgãos ou unidades da Administração Pública Estadual e/ou, ainda, que é essencial para a continuidade de políticas públicas, embora o entendimento exposto nesta peça, como gizado alhures, seja altamente controverso.

Caso seja agasalhada a tese apresentada nesta peça técnica, **deve o gestor público máximo prosseguir, paralelamente, com a redução das despesas com o pessoal comissionado (a exceção dos cargos comissionados estruturantes e operacionais)**, além de outras medidas que entenda pertinentes, de modo a fazer com que as despesas retornem à normalidade, demonstrando, de outro modo, aos Órgãos Oficiais de Controle Externo que o objetivo da postura não é desatender a Lei de Responsabilidade Fiscal, muito menos a Constituição Federal. O objetivo maior perseguido pelo gestor público máximo é de dar prevalência às disposições de maior envergadura da Constituição da República, considerando as obrigações administrativo-constitucionais do Poder Executivo Estadual.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Núcleo Jurídico da Administração - SEEG

CAUSA CIVIL
N.J.A.
FLS. 29
RUB. low

Enfim, ante a relevância da matéria, entende-se – por cautela - em submeter, com fundamento no inciso V do artigo 20 combinado com a parte final do inciso I do artigo 44, ambos do Regulamento anexo ao Decreto nº 4660/12¹³, a presente manifestação à deliberação da Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral do Estado que, a seu juízo, poderá desaprová-la ou aprovar o entendimento exposto, com ou sem emendas.

É a informação.

Curitiba-PR, 16 de setembro de 2013.

Miguel Campos,
Procurador do Estado do Paraná - Chefe
Núcleo Jurídico da Administração – SEEG

¹³ “Art. 20 - Serão necessariamente submetidas à aprovação do Procurador-Geral do Estado todas as manifestações dos Núcleos Jurídicos da Administração que:

(...)

V - se referirem a matérias de grande importância, impacto ou possibilidade de repercussão geral para a Administração Pública estadual. (g.n.)

(...)

Art. 44 - À Coordenadoria Jurídica da Administração Pública compete:

I - o acompanhamento permanente das atividades jurídicas da Administração Direta e Indireta, incluídos os Núcleos Jurídicos da Administração, os Departamentos e Assessorias Jurídicas dos órgãos, autarquias, e fundações do Estado, visando assegurar que as diretrizes e prioridades do Poder Executivo **tenham implementação jurídica segura, eficiente e unitária;** (g.n.)

(...)”

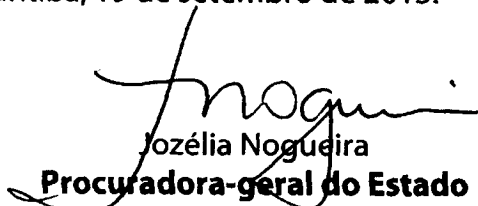


ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 11.980.147-8
Despacho nº 740/2013-PGE

- I. Aprovo a Informação nº 2521/2013-NJA/SEEG, da lavra do Procurador do Estado Miguel Ramos Campos, em 12 (doze) laudas;
- II. Considerando o âmbito de abrangência da matéria junto à administração pública, acolho a presente informação como **Parecer**, ao qual é atribuído o número 37 /2013.;
- III. Assim, uma vez atendidos os parâmetros estabelecidos no parecer aprovado, fica afastada a aplicação da Resolução Conjunta n. 02/2013 do Conselho de Gestão Administrativa e Fiscal do Estado.
- IV. Restitua-se ao NJA/SEEG.

Curitiba, 19 de setembro de 2013.


Jozélia Nogueira
Procuradora-geral do Estado