

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

PROTOCOLO Nº: 350634/16
ORIGEM: MUNICÍPIO DE SAPOPEMA
INTERESSADO: GIMERSON DE JESUS SUBTIL
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 9/19

*Consulta. Despesas com pessoal em ano eleitoral.
Caso concreto. Não conhecimento.
Alternativamente, no mérito, pela resposta nos
termos da instrução.*

O Prefeito do Município de Sapopema, Sr. Gimerson de Jesus Subtil, formulou consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mediante a qual pretende a resposta às seguintes dúvidas (peça 02):

1 - Por se tratar de ano eleitoral, e estarmos a menos de 180 dias do Pleito, existe impedimento para implantar gratificação para servidores efetivos? Gratificações estas a serem concedidas para servidores de carreira, que ocuparão funções de confiança, como Tesoureiro, Gestor do Portal de Transparência, Secretário de Agricultura, Indústria e Comércio?

2 - Os professores do nosso município têm plano próprio de carreira. Foi estabelecido pelos mesmos, de forma informal, que todo o mês de Abril e Outubro será realizado o enquadramento (elevação de nível/classe), conforme as documentações apresentadas. Por este ano ser eleitoral, existe algum impedimento na realização destes enquadramentos, pelo fato dos mesmos serem realizados antes de 180 dias do pleito eleitoral? Caso haja algum impedimento, se aplica também àqueles professores que encerraram o estágio probatório neste período e terão a sua primeira elevação de classe?

3 - No mês de Fevereiro o município concedeu a todos os servidores públicos o reajuste anual, conforme índice de inflação apurado no período. Ocorre que após a aprovação e implantação do mesmo, observou-se que para a categoria do Magistério/Professores o índice aplicado ficou 0,08% abaixo do Piso Nacional da Categoria, no entanto, isto só foi visto e aprovado pelo Legislativo após a data de 05 de Abril. Assim sendo, por ser um ano eleitoral, e a publicação da Lei ser posterior a 180 dias do Pleito Eleitoral, é possível conceder este reajuste, já que se trata da adequação ao Piso Nacional?

Após ter sido facultada emenda à inicial (peça 05), instruiu a peça consultiva o parecer jurídico local (peças 08 a 11), cuja conclusão foi pela impossibilidade de concessão de qualquer reajuste ou gratificação aos servidores públicos municipais, fulcro no art. 21 da Lei Complementar 101/2000 - LRF, e art. 73, VIII da Lei 9504/97 - Lei Eleitoral.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 1236/16 – GCIZL (peça 12) e a então Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 57/16

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

(peça 14), indicou decisões desta Corte correlatas ao tema proposto pelo consulente.

Em virtude do contido no comando do art. 252-C¹ do Regimento Interno, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização que, ciente, frisou restarem ausentes impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

No Parecer nº 2038/18 (peça 21), a Coordenadoria de Gestão Municipal analisou os quesitos e concluiu que:

A) Implantar gratificações para servidores públicos nos 180 dias que antecedem o pleito é vedado pela Lei das Eleições;

B) A nomeação de comissionados e funções de confiança se encontram na exceção da alínea “a” do inciso V do art. 73 da mesma lei, podendo ocorrer.

C) Progressões funcionais dos professores, configurado pela elevação de nível/classe prevista em lei, com a devida regulamentação não é vedado. Todavia, se tais progressões não são previstas em lei, poder-se-ia configurar em uma majoração de remuneração em período vedado pela Lei das Eleições.

É de se salientar, que se não há previsão legal para tais progressões elas não podem ocorrer. De outro lado, se há previsão legal, as progressões advêm de lei e não de ato do Poder Executivo, não sendo alcançadas pela vedação legal.

D) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII da Lei das Eleições, devendo a recomposição para o piso nacional ocorrer em período posterior;

E) O aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF.

Após, vieram os autos à apreciação do *Parquet* de Contas.

Preliminarmente, impõe-se destacar que, a despeito do preenchimento dos requisitos declinados nos incisos I a IV do art. 38² da Lei Complementar nº 113/2005, a presente consulta trata de situação específica vivenciada na Administração do Município de Sapopema – despesas com pessoal

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

² Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;

IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V – ser formulada em tese.

em ano eleitoral, do que deflui o óbice ao seu conhecimento, em atenção ao inciso V do mencionado dispositivo.

O § 1º³ do aludido texto legal possibilita o conhecimento da consulta “que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto”. Contudo, tal norma condiciona o acolhimento da consulta à efetiva motivação da existência de relevante interesse público, ao passo que ressalva que “a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese”. Para tanto, depreende-se que o exame de mérito da Corte deve se esquivar ao exame do caso concreto – o que corresponderia à antecipação de juízo sobre procedimento de fiscalização ainda não iniciado – e, tanto quanto possível, deve estar adstrito ao exame objetivo da legislação correspondente.

A Lei Orgânica desta Corte estabelece que o interesse público seja “devidamente motivado”, de sorte que, ausente qualquer fundamento nesse sentido, é de se impor sua rejeição liminar, pelo que se propugna a revisão do juízo de admissibilidade já efetuado.

Superado esse entendimento, este *Parquet* de Contas considera que o tratamento jurídico dispensado pelo segmento técnico desta Corte bem aborda a temática que envolve as dúvidas explicitadas pelo consulente.

Os questionamentos sob análise podem ser respondidos com fulcro nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Eleitoral.

O art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97 contém a relação de condutas de agentes públicos “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.” As condutas vedadas pelo referido dispositivo visam salvaguardar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais a fim de impedir que haja favorecimento de algum candidato.

Quanto aos questionamentos apresentados pelo consulente, tem-se que, a partir do previsto no inc. V⁴ do art. 73, o reconhecimento de vantagem já estipulada em lei não se configura numa “readaptação de vantagens” que possa interferir na igualdade entre candidatos. E dentre as cinco situações excetuada,

³ § 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

⁴ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

estão a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança.

Já a vedação contida no inc. VIII do mesmo artigo diz respeito à revisão que tem caráter geral - e não específica, direcionada a uma carreira. A característica é a da generalidade, além de a revisão vedada ser aquela concedida em percentuais acima dos índices oficiais de recomposição salarial. Logo, se a revisão não excede a recomposição, não é vedada pela Lei Eleitoral.

O prazo desta proibição, a teor do art. 7^o⁵, é de 180 (cento e oitenta) dias anteriores às eleições até a posse dos eleitos, impedindo que a majoração salarial dos servidores públicos seja utilizada pelos governantes como arma de premiação ou de vingança. E tal vedação se restringe à circunscrição do pleito eleitoral que está sendo realizado.

No que tange a ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, conforme pontuado pela unidade instrutiva, o parágrafo único do art. 21⁶ da LC 101/00 permite a interpretação tanto no sentido nominal como percentual.

Em se tratando da primeira hipótese, qualquer aumento de despesa com pessoal, em valor global, seria alcançado pela vedação da norma, de modo que o reconhecimento de gratificação que implique em pagamento a maior para o servidor, no período dos 180 dias que antecedem o final do mandato da autoridade autorizadora, estaria vedado pela LRF.

Já no que toca ao sentido percentual, estaria vedada pelo referido parágrafo único a menção feita pelos artigos 19 e 20 da LRF quanto ao aumento do percentual da despesa com pessoal. Logo, a concessão de gratificação - que consequentemente gera aumento da despesa, é possível se houver uma diminuição de outra despesa de pessoal, de modo que não se modifique o percentual.

Veja-se que o entendimento deste Tribunal de Contas já se firmou no sentido de que os atos que resultem aumento da despesa com pessoal somente podem ser editados se não causarem acréscimo do percentual da despesa com pessoal, desde a gestão se encerre no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho, conforme se verifica do “Ano de encerramento de mandato no município - Guia de Recomendações Básicas - 2012” (p. 20):

Proibição da emissão de Atos que provoquem aumento das despesas com pessoal (Art. 21, parágrafo único - LRF):

⁵ Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até cento e oitenta dias antes das eleições. [...]

⁶ 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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

A LRF coíbe a emissão de ato que provoque o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo.

Portanto, na conta exata a proibição compreende o período entre 05 de julho e 31 de dezembro, mas tendo em vista a materialidade, para efeitos contábeis se atribuem a data de 1º de julho como sendo o marco inicial. Isto porque o fechamento dos demonstrativos contábeis e fiscais seguem marcos civis, seja a temporariedade mensal, bimestral, semestral ou anual.

Por força dessa contingência, atos da espécie somente poderão ser editados se não causarem aumento da despesa com pessoal, explicitando que, na indefinição legal acerca do critério, está sendo aplicada a LRF de forma sistemática.

Nessa linha, o conceito técnico utilizado é do percentual e não do valor nominal, como discutem alguns. Ou seja, a gestão deverá ser encerrada no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho.

Contudo, eventual aumento não considera os acréscimos originários de vantagens pessoais conquistadas em normas preexistentes ou a revisão geral assegurada no texto constitucional⁷.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas se manifesta pelo não conhecimento da consulta, uma vez que formulada sobre caso concreto. Alternativamente, em caso de ser admitida, no mérito, pela resposta nos estritos termos da instrução (peça 21).

Curitiba, 11 de janeiro de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

⁷ Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/6/flipbook/193/files/assets/seo/page1.html>.