

PARECER JURÍDICO N.º 13/2024/GAB/ADJ/PGM**PROCESSO (MVP): 00.027.241/2024-1****INTERESSADO (A): Secretaria Municipal de Saúde****EMENTA: CONSULTA JURÍDICA. REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PCCV. ELEIÇÕES 2024. CONDUTAS VEDADAS A AGENTE PÚBLICO. LEI N. 9.504/1997. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. FINANÇAS PÚBLICAS.****I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de consulta realizada pela Secretaria Municipal de Saúde acerca de conduta vedada à agente público durante ano de eleição, à luz do que prevê a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Nesse contexto, questiona a referida Secretaria sobre eventual prazo máximo para envio de proposta visando a alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) de servidores públicos.

Para tanto, instruem o presente procedimento apenas o Ofício n. 491/GAB/SMS/2024 (fls. 02).

É o relato do essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A controvérsia posta na presente consulta, conforme se vê, centra-se em saber quais são as disposições legais a serem observadas no corrente ano em que ocorrerão as Eleições Municipais, aliado ao fato de que se trata do último ano do mandato do titular do Poder Executivo Municipal.



Para adequada solução da consulta apresentada, revela-se necessário, antes, bem delinear os contornos do sistema normativo vigente que regulamenta o tema já mencionado.

Dito isso, cabe inicialmente salientar que vigora em nosso ordenamento jurídico o **princípio da liberdade do voto**, o qual, segundo a doutrina, confere ao cidadão o direito de votar de forma livre, isto é, sem pressões ou constrangimentos provocados pelas influências econômicas, políticas, morais ou de qualquer tipo (JORGE, 2017).

Como se sabe, o referido princípio é sempre utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para subsidiar a interpretação das normas eleitorais, o qual inclusive já apontou que **“tem interpretado as normas eleitorais de forma a preservar os valores mais caros ao regime democrático, em especial a liberdade de voto e a moralidade pública”**.¹

Assim, o art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) outorgou ao legislador infraconstitucional o dever de regulamentar o princípio da liberdade do voto e este o fez na medida em que fixou regras de condutas e sanções respectivas contra as diversas formas de **abuso de poder**.

No âmbito do Direito Eleitoral, compreende-se por abuso de poder o mau uso de direito, situação ou posição jurídico-social com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em processo eleitoral (GOMES, 2020).

O abuso de poder é conceito jurídico indeterminado, que deve ser aferido no caso concreto, tendo-se por balizas: (i) a relevância da conduta, isto é, a desproporção da utilização do poder frente às características das eleições; (ii) a potencialidade para desequilibrar, em tese, a normalidade das eleições (JORGE, 2017).

¹ TSE, AgRg no REspE 29662, Rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, DJe 16.12.2008.



Cite-se, ademais, que o abuso de poder é gênero, do qual decorre as seguintes espécies:²

a) **abuso de poder político**: ocorre nas situações em que o detentor do poder utiliza de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor.

b) **abuso de poder econômico**: ocorre nas situações em que há utilização excessiva de recursos materiais ou humanos, que representam valor econômico, para influenciar o eleitor.

Em essência, o resultado alcançado por ambos os abusos é o beneficiamento de candidato, partido ou coligação, afetando-se, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Veja-se que, anteriormente à CF/88, o abuso de poder já era vedado pelo Código Eleitoral, ao afirmar, em seu art. 237, que a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, devem ser **coibidos e punidos**.

Regulamentando a CF/88, porém, sobreveio a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (**Lei das Eleições**), que, a pretexto de estabelecer normas para as eleições, também instituiu regras almejando preservar a normalidade e a legitimidade das eleições.

Com efeito, estabeleceu-se um rol de condutas no art. 73 da Lei das Eleições, denominadas “**condutas vedadas**”, que configuram desvio de finalidade e, assim, o *abuso de poder*³.

A conclusão de que a referida Lei busca a proteção de valores caros à democracia é justificada pela doutrina, nos seguintes moldes (sem grifo no original):

² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>.

³ Expressão também empregada com o sentido utilizado pelo Direito Administrativo.



Uma característica marcante dessas hipóteses legais que fixam condutas vedadas é que os tipos legais ali previstos dão pouca margem de interpretação ao operador do direito. Esse “ar de casuísmo” das referidas hipóteses legais deriva justamente da prática eleitoral, ou seja, o legislador observou que tais abusos são extremamente comuns e os colocou em moldura abstrata. Pela leitura rápida dos dispositivos pode-se identificar a clareza e minudência do legislador, que previu uma série de condutas que têm enorme poder de desequilibrar o pleito eleitoral. **Enfim, previu o legislador uma série de condutas em que o desequilíbrio eleitoral resultante da sua realização presumido é *in re ipsa*.** (JORGE, 2017).

Em linha com essa compreensão, o TSE, por ocasião do julgamento do RO n. 2.232/AM, adotou o entendimento de que existe a presunção de ofensa à igualdade eleitoral em razão da simples prática de conduta vedada mediante a utilização da máquina administrativa.

O julgado recebeu a seguinte ementa:

RECURSO ORDINÁRIO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ELEIÇÕES 2006. PROPAGANDA POLÍTICA EM IMÓVEL PÚBLICO. OCORRÊNCIA. POTENCIALIDADE. INEXIGIBILIDADE EM RAZÃO DE PRESUNÇÃO LEGAL. PROPOCIONALIDADE NA SANÇÃO. MULTA NO VALOR MÍNIMO. (...) 2. Inexigível a demonstração de potencialidade lesiva da conduta vedada, em razão de presunção legal. (...)

Não bastasse esse sistema acima mencionado que decorre do Direito Eleitoral, urge também salientar que existem importantes disposições legais oriundas do Direito Financeiro que, a rigor, precisam ser consideradas no presente caso.



Isso porque, como se sabe, a responsabilidade na gestão fiscal e, assim, no uso do dinheiro público, é um princípio de permeia a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**), a fim de que o gasto público seja realizado dentro de certos limites e de acordo com regras estritas que, se não cumpridas, acarretam sanções aos entes políticos.

Sobre o tema, doutrina balizada aponta que:

Independente das previsões gerais da LRF, que conduzem à responsabilidade fiscal, vale ainda dizer que o artigo 1º, § 1º, da LRF estabelece ser condição de tal responsabilidade a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Isso implica, conforme prescreve o próprio dispositivo, a necessidade de cumprimento de metas de resultado e obediência a limites e condições relativas a receita, despesa e endividamento. (Piscitelli, Tathiane. Direito Financeiro, 2018, p. 40)

Em arremate, observe-se dispositivo destinado a assegurar a observância da LRF:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Logo, a depender da situação, a sua inobservância ainda caracterizará crime de responsabilidade ou até mesmo ilícito penal.



A partir de todas essas premissas acima delineadas, passa-se a abordar as normas específicas existentes e relacionadas ao presente caso.

II.1 – Das condutas vedadas a agente público

Confira-se o teor do dispositivo contido na Lei de Eleições que motivou a presente consulta jurídica:

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:
[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Da leitura do dispositivo normativo, pode-se extrair o seguinte:

1) desde os **180 (cento e oitenta) dias** que antecedem o pleito, até a data da posse dos eleitos, é vedada a concessão de revisão geral da remuneração dos servidores que ultrapasse o índice de inflação de 2024;

Isso significa dizer, portanto, a **revisão geral** da remuneração, somente poderia ocorrer até **09 de abril de 2024**, caso ultrapasse o índice de inflação de 2024, conforme **Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024** ⁴.

Insta salientar que conforme a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 21.054 de 02 de 04 de 2002, a previsão acima não se aplica a proposta de reestruturação de carreira de servidores, *in verbis*:

⁴ <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-738-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em 18/04/2024.



"a aprovação, pela via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores não se confunde com revisão geral de remuneração e, portanto, não encontra obstáculo na proibição contida no artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 1997"

II.2 – Das despesas públicas

Veja-se o dispositivo contido na LRF que é aplicável ao presente caso:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

[...]

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; [...]



Da leitura do dispositivo normativo, constata-se o seguinte:

- a) caso editado a partir de **05 de julho de 2024**, é nulo de pleno direito o ato de que resulte em aumento da despesa com pessoal, considerando a data final do mandato do titular do Poder Executivo Municipal;
- b) caso realizadas a partir de **05 de julho de 2024**, são nulas de pleno direito a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, caso resultem em aumento da despesa com pessoal.

Sendo assim, a eventual alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) deve necessariamente observar tais marcos temporais, já que, a rigor, acarretaram no aumento de despesa pública com pessoal.

II.3 – Da geração da despesa

Sobre o tema, veja-se inicialmente o que estabelece a Constituição Federal:

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

§ 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.

[...]

Isso significa dizer, portanto, que a alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) que conceda qualquer vantagem ou aumento de remuneração ou modifique a estrutura de alguma carreira deverá observar a disposição constitucional acima colacionada.

Por outro lado, registre-se que a LRF também estabelece requisitos para que seja possível a criação ou o aumento de despesa para o Município de Cuiabá, em razão da pretendida alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Dito de outro modo, para que seja regular a referida alteração a Secretaria Municipal competente, antes do envio da proposta, deverá atender as seguintes condicionantes:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;



II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.



§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

Observado tudo isso, denota-se não haver qualquer óbice para a alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) pretendida pela Secretaria Municipal de Saúde, desde que atendidos o disposto acima.

III – CONCLUSÃO

Sendo assim, na esteira dos fundamentos acima delineados, conclui-se no seguinte sentido:

- 1) a aprovação, pela via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores não se confunde com revisão geral de remuneração e, portanto, não encontra obstáculo na proibição contida no artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 1997"
- 2) eventual alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) que acarrete em *aumento de despesa* para o Município de Cuiabá somente poderá ocorrer até **04 de julho de 2024**, sendo nulo de pleno direito o ato editado a partir desta data (LRF, art. 21, II);
- 3) a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, que resulte em *aumento de despesa* para o Município de Cuiabá, somente podem ocorrer até **04 de julho de 2024**, sendo essas nulas caso realizadas a partir desta data (LRF, art. 21, IV).

Outrossim, para que não seja considerada irregular ou lesiva ao patrimônio público uma eventual alteração do Plano de Cargos, Carreiras e



Vencimentos (PCCV), que acarrete na geração de despesa, é necessário observar as seguintes condicionantes:

- a) comprovação da existência de **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (CF, art. 169, § 1º, I);
- b) comprovação da existência de **autorização específica** na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, § 1º, II);
- c) elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deva entrar em vigor o aumento da despesa e nos dois subsequentes (LRF, art. 16, I);
- d) comprovação da adequação orçamentária e financeira do aumento da despesa com a LOA (LRF, art. 16, II);
- e) comprovação da compatibilidade do aumento da despesa com a LDO e o PPA (LRF, art. 16, II);
- f) indicação da origem dos recursos para o custeio do aumento da despesa (LRF, art. 17, § 1º);
- g) comprovação de que o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO (LRF, art. 17, § 2º);
- h) realização prévia do aumento permanente de receita ou da redução permanente de despesa para que seja possível o aumento da despesa pretendido (LRF, art. 17, § 5º).

Cuiabá, 18 de abril de 2024

ALEX NASCIMENTO DE
OLIVEIRA:0041758552
7

Assinado de forma digital por ALEX NASCIMENTO DE OLIVEIRA:00417585527
DN: c=BR, ou=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e-CPF A3, ou=AC SERASA RFB, ou=03208618000130, ou=PRESENCIAL, cn=ALEX NASCIMENTO DE OLIVEIRA:00417585527
Dados: 2024.04.19 11:03:30 -03'00'

ALEX NASCIMENTO DE OLIVEIRA

Procurador-Geral Adjunto do Município de Cuiabá

