

FRANCISCO ANTONIO MIRANDA RODRIGUEZ
MARCELO PALAVÉRI
FLÁVIA MARIA PALAVÉRI
CLAYTON MACHADO VALÉRIO DA SILVA
JANAINA DE SOUZA CANTARELLI
CAROLINA ELENA M. S. MALTA MOREIRA
PAULO LOUREIRO DE ALMEIDA CAMPOS
NATACHA ANTONIETA BONVINI MEDEIROS

ADRIANA ALBERTINO RODRIGUES
MARCELA DE CARVALHO CARNEIRO
MARCELO MIRANDA ARAÚJO
PATRÍCIA SANTOS NASCIMENTO
FABIANA BALBINO VIEIRA
YURI MARCEL SOARES OOTA
ANDRÉ NERY DI SALVO
RAFAEL JUNQUEIRA XAVIER AQUINO

São Paulo, 20 de janeiro de 2012

Ao Exmo. Snr.

Prefeito do Município de.....

Ref. Parecer sobre ELEITORAL. REFORMA ADMINISTRATIVA. CONDUTA VEDADA DA LEI FEDERAL Nº 9.504/97. ANÁLISE DO CASO CONCRETO.

A Prefeitura Municipal de, em consulta relatada pelo seu Ilustre Procurador Geral, Dr., questiona sobre a possibilidade de editar, nesse ano de 2012, reforma administrativa que está sendo preparada e estudada a cerca de dois anos pelo Município, por meio da qual objetiva-se corrigir distorções, de cunho salarial inclusive, tendo em vista as eleições que ocorrerão no mês de outubro próximo.

Diante desse breve relato da consulta, passamos a responder.

I. A disciplina das normas para as eleições está basicamente disposta na Lei Federal nº 9.504/97, a qual, em seu artigo 73, estabeleceu um rol taxativo de condutas proibidas aos agentes públicos, em ano de pleito eleitoral, visando assegurar a igualdade de oportunidade entre os candidatos.

Para o deslinde do caso trazido à nossa análise, é oportuno transcrever as vedações dos incisos V e VIII desse artigo 73, que estão assim redigidos:

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;

(...)

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.

Pela simples leitura do texto da lei acima, percebe-se, em linhas gerais, que o agente público, em ano de eleição, fica proibido de: a) suprimir ou readaptar vantagens aos servidores públicos de 7.7.2012 a 1º.1.2013, e b) conceder, de 10.4.2012 a 1º.1.2013, revisão geral ao funcionalismo que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo.

Logo, a aplicação concreta neste exercício da almejada reestruturação administrativa pelo Município fica condicionada à observância dessas restrições eleitorais, caso não seja aprovada antes do início do período vedado, à saber, 6.4.2012 para a revisão geral que ultrapassar os limites inflacionários e 7.7.2012 para a hipótese dessa reforma implicar em supressão ou readaptação de vantagens aos servidores públicos.

Levando-se em conta o quadro descrito na consulta, denota-se que os cargos pertencentes ao quadro funcional, objeto da reforma salarial pelo Município, terão seus salários bases elevados em percentuais acima do índice inflacionário desse ano de 2012, que tem prognóstico de ficar em

torno de 5,5%, exceto para o cargo denominado, cujo acréscimo remuneratório ficou abaixo da inflação.

Cite-se, como exemplo, o cargo cuja denominação é “Encarregado de Turma”, que terá aumento de R\$ 1.125,82, o qual representa em média 80% da sua remuneração atual. Outro exemplo é o cargo de “Agente Comunitário de Saúde”, que percebe remuneração atual de R\$ 681,99 e, depois da reforma, passará a receber R\$ 730,00, isto é, um aumento médio de 7,1%.

No entanto, como a reforma salarial atingirá cerca de 1/3 do funcionalismo local, segundo consta na consulta, não há que se falar na “revisão geral” aludida na conduta vedada do inciso VIII do artigo 73 retrocitado e, por isso, nada obsta ao Município aplicar os referidos reajustes após 6.4.2012.

Igual posição adota o Tribunal Superior Eleitoral:

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 art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 1997. (TSE, CONSULTA nº 772, DJ 12.8.2002)

(...) 4. A revisão geral de remuneração deve ser entendida como sendo o aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de

revalorização profissional de carreiras específicas. (TSE, CONSULTA nº 782, DJ 7.2.2003)

Ressalta-se, de outro lado, embora o reajuste a categorias específicas do quadro funcional não se subsuma a vedação do inciso VIII do artigo 73 retrocitado, o agente público pode sofrer outras implicações eleitorais, especialmente a pena de inelegibilidade por abuso de poder de autoridade, nos termos do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990.

Veja-se, a respeito, o entendimento do Colendo TSE sobre o tema:

As condutas vedadas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 podem vir a caracterizar, ainda, o abuso do poder político, a ser apurado na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, devendo ser levadas em conta as circunstâncias, como o número de vezes e o modo em que praticadas e a quantidade de eleitores atingidos, para se verificar se os fatos têm potencialidade para repercutir no resultado da eleição. (TSE, Acórdão 21.167, Ministro Relator Fernando Neves, DJ 12.9.2003).

Seguindo essa linha de raciocínio, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, ao receber questionamento similar ao aqui analisado, formulou a seguinte resposta:

(...)

c) Há a possibilidade de as referidas Administrações sancionarem proposição de lei instituindo

plano de carreira e consequentes alterações de cargos e salários no quadro de servidores da Prefeitura após 6 de abril de 2004?

(...)

Respondo negativamente ao terceiro questionamento. Não há possibilidade legal de as referidas administrações sancionarem proposição de lei instituindo plano de carreira e consequentes alterações de cargos e salários no quadro de servidores da Prefeitura após 6.4.2004. Verifica-se que a autorização legislativa se restringe a recomposição das perdas do poder aquisitivo, não comportando o referido preceito interpretação extensiva, sob pena de contrariar o espírito da lei, que objetiva, primordialmente, preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos numa eleição. Tal permissão, se levada a efeito pelo Chefe do Executivo local, ainda que o referido plano não atribuísse maiores vantagens do que a possível recomposição salarial, poderia afetar o ânimo do eleitorado beneficiado pela medida, de forma a carrear-lhe votos angariados de forma ilícita.

Não se nega o caráter benéfico da instituição de um plano de cargos e salários, tendo em vista que a valorização do servidor público reflete-se numa administração mais eficiente, o que, em última análise, beneficia a própria coletividade. Todavia, é evidente que tais medidas poderão ser implementadas no curso da gestão do Chefe do Executivo, e não, necessariamente, no

último ano de seu mandato. (TRE/MG, CONSULTA nº 11122004, DJ 1.7.2004)

Ademais, é mister, também, verificar se a referida reestruturação administrativa não importará em supressão ou readaptação de vantagens aos servidores, atraindo, de tal modo, a vedação do inciso V do artigo 73 mencionado acima.

Para buscar o alcance dessas expressões, nos valem do dicionário “Houaiss da Língua Portuguesa”, que assim se expressa:

Readaptar: tornar a adaptar; promover a readaptação de; <o diretor mandou os servidores r. os servidores do Legislativo às novas funções>:

(...)

Suprimir: agir no sentido de acabar com (algo); extinguir, eliminar, cancelar, (...)

(...)

Em vista disso, como a cópia da aludida reforma administrativa não seguiu anexada à consulta, caberá a Municipalidade avaliar se há em seus preceptivos esse escopo de readaptar ou suprimir vantagens dos servidores públicos, como dispõe a Lei Eleitoral, caso for aprovada após 7.7.2012.

A única situação que se pode verificar de plano é o cargo de, o qual, de acordo com a tabela salarial citada na consulta, terá sua remuneração diminuída para R\$ 815,94.

Nesse cenário, haja vista a garantia constitucional de irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos, consagrada pelo artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal, ao que nos parece, houve redução da carga horária prevista para esse cargo, o que se enquadra no conceito de “readaptar vantagens”.

Nesse sentido posiciona-se a jurisprudência eleitoral:

(...) Ao analisar a presente representação, entendeu a eminente *a quo* restar configurada, no caso em tela, a conduta vedada descrita no art. 73, inciso V, da Lei das Eleições, através da redução de 20 (vinte) horas da carga semanal da servidora Sra. Edivanir Oliveira da Silva, em período vedado pela legislação eleitoral. Com efeito, afigurou-se devidamente demonstrado nos autos (fls. 07), que a Sra. Edivanir Oliveira da Silva trabalhava como professora na Escola Municipal Elvida da Costa Pinto Dias Pires, e que, a partir do dia 19/08/2008, teve sua carga horária semanal reduzida de 40 para 20 horas/aula. Dessa forma, resta evidente a violação do artigo 73, inciso V, da Lei das Eleições, que veda expressamente aos agentes públicos a supressão ou readaptação de vantagens, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos (...). (TRE/BA, RECURSO ELEITORAL nº 11688, DJ 12.2.2009).

RECURSO ELEITORAL.
REPRESENTAÇÃO. PRELIMINAR DE

INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL. REJEIÇÃO. CONDOTA VEDADA (ART. 73, V, DA LEI N.º 9.504/97). TRANSFERÊNCIA DE SERVIDOR PÚBLICO NA CIRCUNSCRIÇÃO DO PLEITO MUNICIPAL. CONDOTA PROIBIDA CARACTERIZADA. IMPROVIMENTO DO RECURSO. 1. É competente a Justiça Eleitoral sempre que a conduta do Agente Político objetivar desequilibrar o prélio eleitoral, mormente se fixada em Lei (Lei n.º 9.504/97, art. 73, § 4º). 2. Enquadrando-se os servidores nas prerrogativas da norma em referência, não podiam ser removidos, transferidos ou demitidos sem justa causa, bem como sofrer redução de carga horária na circunscrição do prélio eleitoral, nos três meses que o antecedem até a posse dos eleitos. Conduta vedada configurada. (TRE/CE, REL 14641 CE, DJ 24.9.2010)

Logo, se realmente for essa a situação concreta, o implemento dessa medida ficará sobrestado caso a reforma administrativa não for aprovada até 7.7.2012; pois, do contrário, incidirá o agente público na conduta vedada do inciso V do artigo 73 da Lei das Eleições, sujeitando-se às suas punições, que vão desde multa à cassação do registro e do diploma.

Por derradeiro, em relação à Lei Complementar nº 101/2000, em face do aumento de despesas no reenquadramento salarial das categorias abrangidas pela reforma administrativa, será necessário observar, além do artigo 169, incisos I e II, da Carta Federal de 1988, os limites impostos pelo artigo 19 e seguintes dessa lei de gestão fiscal.

Outrossim, essas reformas salariais só poderão ser aplicadas nesse exercício de 2012 se aprovadas antes de 5.7.2012, uma vez que, após esse prazo, será considerada nula de pleno direito, produzindo efeitos apenas em 2013, por inteligência do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo teor é o que segue:

Art. 21. (...)

(...)

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.

Em casos análogos, o Tribunal de Justiça do Paraná já pronunciou entendimento no mesmo sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA DE PARCELAS DE AUMENTO SALARIAL VENCIDAS. POLICIAL CIVIL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 96/02. PUBLICAÇÃO DA NORMA EM PERÍODO ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE DE IMPLANTAÇÃO IMEDIATA DO AUMENTO. VEDAÇÃO CONTIDA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IMPLANTAÇÃO A PARTIR DE JANEIRO DE 2003. DECISÃO ADMINISTRATIVA CORRETA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR - Acórdão 33875

- ApCv 0486229-1 - 4ª Câmara Cível - Rel.: Fabio Andre Santos Muniz - Jugl.: 13/04/2009 - Publ.: 11/05/2009)

DIREITO ADMINISTRATIVO -
APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA DE PARCELAS VENCIDAS. POLICIAL CIVIL. PLEITO DE DIFERENÇA DO VENCIMENTO BÁSICO. REAJUSTE SALARIAL. LEI COMPLEMENTAR Nº. 96/2002. CONCESSÃO DE AUMENTO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, PERÍODO ELEITORAL, IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO NA LEI FEDERAL 9.504/97 E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. SENTENÇA MONOCRÁTICA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. Embora a Lei Complementar Estadual nº. 96/2002 tenha previsto novo vencimento básico do Quadro de Pessoal da Polícia Civil do Estádio do Paraná, a implementação do referido aumento somente poderia ocorrer em janeiro do ano seguinte, em razão da vedação do artigo 73, inciso VIII da Lei Federal nº. 9.504/97 e do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. É perfeitamente legal o ato da Administração Pública que não concedeu, de forma imediata, o reajuste remuneratório concedido aos servidores públicos pertencentes ao quadro de apoio da Polícia Civil, por meio da Lei Complementar nº. 96/02, por se tratar de período eleitoral. Recurso não provido. (TJPR - Acórdão 32693 - ApCv 0551605-4 - 2ª Câmara

Cível - Rel.: Pericles Bellusci de Batista Pereira - Julg.:
07/04/2009 - Publ.: 28/04/2009)

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL.
AÇÃO DE COBRANÇA DE DIFERENÇAS
SALARIAIS JULGADA IMPROCEDENTE.
MAJORAÇÃO SALARIAL PREVISTA NA LEI
COMPLEMENTAR ESTADUAL 96/02.
IMPLANTAÇÃO DA LEI APÓS PERÍODO
ELEITORAL. POSSIBILIDADE. PROIBIÇÃO DO
AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL NOS
ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO PREVISTA NA
LEI COMPLEMENTAR 101/2000 E LEI 9.504/1997.
OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.
Correto o ato da administração pública em não aplicar
imediatamente lei que importa em majoração de despesas
com pessoal, editada nos últimos 180 dias de mandato do
então governador, vez que a implantação importa em
desobediência ao princípio da legalidade e violação do §
único do art. 21 da Lei Complementar 101/2000 e art. 73,
VIII, da Lei 9.504/1997. RECURSO NÃO PROVIDO.
(TJPR - Acórdão 32352 - ApCv 0547931-0 - 2ª Câmara
Cível - Rel.: Valter Ressel - Julg.: 10/02/2009 - Publ.:
17/02/2009)

II. Diante de todo o exposto, respondemos
às indagações postas no sentido de que:

a) considerando estarmos em ano eleitoral, a pretensão acima exposta esbarraria em alguma vedação na Lei 9.504/97 ou da LRF?

A princípio, a reforma administrativa esbarrará no artigo 73, inciso V, da Lei Eleitoral, se dela decorrer supressão ou readaptação de vantagens dos servidores públicos, acaso sua aprovação ultrapasse 7.7.2012. No tocante a Lei de Responsabilidade Fiscal, como os reajustes salariais importarão, a rigor, aumento de despesa, a referida medida deverá ser efetivada antes de 5.7.2012, em razão de seu artigo 21, parágrafo único.

b) considerando que os servidores que experimentariam aumento salarial correspondem a quase 1/3 do total de nossos empregados, poderia restar caracterizada “revisão geral de salário”?

Não, uma vez que as proibições eleitorais devem ser interpretadas restritivamente, devendo, assim, a conduta se subsumir ao tipo vedado; por isso, como na hipótese apenas 1/3 do funcionalismo terá a sua remuneração aumentada acima dos índices inflacionários, não se vislumbra a aplicação da expressão “revisão geral” a que alude do artigo 73, inciso VIII, da Lei Eleitoral, mesmo se aprovada após 6.4.2012, sem prejuízo, é claro, de o agente público sujeitar-se a outras implicações eleitorais, como a do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990.

Francisco Antonio Miranda Rodriguez

OAB/SP no. 113.591