

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: MUNICÍPIO DE FORMOSA DO RIO PRETO

PROCESSO Nº 21210e19

PARECER Nº 02489-19 (F.L.Q.)

PROGRESSÃO FUNCIONAL PREVISTA NO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO EM ANO ELEITORAL. NÃO INCLUSÃO NA VEDAÇÃO DISPOSTA NO ART. 73, INCISO VIII, DA LEI Nº 9.504/97.

É possível a realização da mudança de nível dos servidores públicos, prevista no Plano de Cargos e Salários, em ano eleitoral. Preenchidos os requisitos legais, a progressão funcional deve ser realizada pelo gestor público. Tal revisão, portanto, não está enquadrada na vedação prevista no inciso VIII, do art. 73, da Lei Eleitoral, que proíbe, a partir dos 180 dias que precedem a eleição, a concessão de aumento dos salários dos servidores.

O Secretário Municipal de Administração, Planejamento e Finanças do **MUNICÍPIO DE FORMOSA DO RIO PRETO**, Sr. Sílvio Roberto Buarque da Silva, por meio do Ofício nº 298/2019, endereçado ao Presidente desse TCM/BA, aqui protocolado sob o nº 21210e19, questiona-nos o seguinte:

“Há possibilidade jurídica e legal de se implementar os dispositivos do referido Plano de Carreira até o dia 31.03.2020, sem implicar nas vedações legais contidas no artigo 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997?”.

Pois bem; registre-se, inicialmente, que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, cumpre ressaltar que a dúvida do Consultante perpassa pela **revisão setorial** que, por sua vez, não se confunde com a revisão geral anual assegurada no art. 37, inciso X, da Constituição Federal (CF).

Com efeito, a revisão geral anual tratada na Carta Magna é uma das espécies de atualização da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos que visa assegurar o seu valor real, face a perda do poder aquisitivo provocado pela inflação. Ela será concedida sempre na mesma data e sem distinção dos percentuais que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites constitucionais.

Esclareça-se, porque necessário, que a recomposição do poder aquisitivo supramencionada refere-se apenas à recuperação do valor monetário dos vencimentos em face da inflação ocorrida no período. Assim, tal como ocorre com a correção monetária, não se trata de ganho real ou de qualquer acréscimo efetivo da remuneração, mas de manutenção do poder de compra (valor monetário) da moeda.

A **revisão setorial**, por sua vez, ocorre quando a remuneração do servidor público estável no exercício do cargo de provimento efetivo sofre alterações em decorrência de progressão funcional prevista no plano de cargos e salários do órgão ou entidade a que pertence. Este crescimento funcional do servidor, em regra, é fundamentado na qualificação e no desempenho profissional do servidor envolvido.

Neste caso, o "crescimento vegetativo" que ocorre na folha de pagamento do órgão ou entidade não decorre de ato discricionário do gestor público, mas sim, da materialização de direitos legalmente assegurados aos servidores por força de norma constitucional ou legal anterior. A mudança de nível do servidor público, portanto, decorre de previsão legal, não se confundindo com a revisão geral anual prevista no art. 37, inciso "x", da CF.

Sobre a questão ora analisada, o Professor Hely Lopes Meirelles, em seu livro "Direito Administrativo Brasileiro", 29ª edição, 2004, páginas 459/460, leciona que:

"Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pelo aumento do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento

impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

No tocante à primeira espécie, a parte final do inc. X do art. 37, na redação da EC 19, assegura 'revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices', dos vencimentos e dos subsídios. (...).

A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal."

Portanto, a revisão geral anual não se confunde com a revalorização profissional de determinadas carreiras, este restringe-se aos cargos e carreiras especificamente atingidos pelas medidas propostas.

Fixadas tais premissas, é oportuno salientar que, em ano eleitoral, a revisão geral anual sofre limitações por força do quanto disposto no VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições, que, objetivando manter o equilíbrio entre os participantes do certame e, ao mesmo tempo, a continuidade dos atos administrativos regulares de gestão, veda aos agentes públicos em campanha, "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."

Ou seja, da leitura do artigo mencionado acima, conclui-se que, nos 180 dias que antecedem as eleições, o gestor público não deve realizar revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a perda inflacionária verificada ao longo do ano de eleição.

Dizendo de outro modo, só será possível praticar aumento de despesa com funcionalismo público na modalidade de revisão geral da remuneração, durante o interregno assinalado, se observados os seguintes requisitos:

01) aplicação de índices oficiais de reajuste;

02) garantia de mera recomposição do valor da remuneração;

03) observância da perda inflacionária medida no período entre 1º de janeiro e a data da concessão do reajuste.

Logo, observamos que **a vedação prevista no art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97 não alcança a revisão setorial concedida a determinada categoria de servidores, cuja remuneração, plano de carreira e estrutura funcional demandam da revalorização profissional.**

Neste sentido, encontra-se a jurisprudência do C. Tribunal Superior Eleitoral, conforme se observa nas decisões colacionadas abaixo:

“(...).

7. A pergunta lançada nos autos prende-se em saber se o citado dispositivo (inciso VIII do art. 73, L. 9504/97) veda a aprovação, por via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores. Desde logo, ressaltamos o entendimento no sentido de que a proposta de reestruturação de carreira não se confunde com a revisão geral de remuneração dos servidores públicos prevista na Lei nº 9.504/97. Quanto à diferenciação apontada, destacamos entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme mostra a ementa do acórdão:

'ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEI DE EFEITO CONCRETO. ISONOMIA DE VENCIMENTOS. IDENTIDADE DE FUNÇÕES. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. MANDADO DE SEGURANÇA.

1. Doutrina e jurisprudência afastam a possibilidade da impetração do Mandado de Segurança contra lei em tese; cabível, entretanto, contra ato normativo de efeitos concretos e decisórios, que supostamente exclui os impetrantes da incidência igualitária de aumento ou gratificação.

2. Concedida, exclusivamente, a determinada categoria, a vantagem perseguida não pode ser considerada revisão geral de remuneração. Identidade de funções não demonstrada.

3. O Mandado de Segurança é ação de rito sumário, sem dilação probatória. O direito invocado, para ser amparado, há que vir expresso em norma legal, e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante.

4. Recurso não provido.' (grifamos) (Recurso Ordinário em MS nº 11.126 - PR, rei. Min. Edson Vidigal, DJ de 11.06.2001.

(...)

12. Desse modo, entendemos que **a vedação do inciso VIII do art. 73 da Lei Eleitoral não atinge eventual proposta de reestruturação de carreira de servidores, por se tratar de um seguimento isolado, de reestruturação de determinada carreira, como diz a própria denominação, conclusão esta arrimada nos textos dos Tribunais e na Doutrina.**

(...)” (grifo nosso) (Consulta nº 772/02. Resolução nº 21.054/02).

“ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VIII, DA LEI DAS ELEIÇÕES. REVISÃO GERAL DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS ACIMA DA RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO DA MOEDA. INOCORRÊNCIA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N° 24/TSE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. DESPROVIMENTO.

1. *In casu*, a Corte Regional, soberana no exame dos fatos e provas, assentou que o caso *sub examine* não trata de revisão geral de remuneração de servidores públicos acima da recomposição do poder aquisitivo da moeda, mas de aprovação, pela via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores com nítido objetivo de corrigir situação de injustiça e de desvalorização profissional de categorias específicas do Poder Executivo municipal.

2. Consta, ainda, do acórdão recorrido que: a) "as leis complementares, além de ter por objeto a reestruturação de carreira de determinadas categorias de servidores do município, não definem qualquer índice que tente recompor de maneira geral perdas próprias do processo inflacionário, fato que, a meu ver, afasta a incidência da vedação contida no inciso VIII, do art. 73, da Lei n° 9.504/97" (fl. 1061 - grifei); e b) "diante do conjunto fático-probatório constante nos autos, concluo que a conduta imputada aos ora Recorridos não se subsume à regra prescrita no inciso VIII, do art. 73, da Lei n° 9.504/97" (fl. 1063).

3. A análise da pretensão recursal esbarra no óbice processual constante da Súmula n° 24/TSE ante a impossibilidade de o Tribunal Superior Eleitoral incursionar na seara probatória dos autos.

4. "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 n° 9.504, de 1997" (Cta n° 772/DF, Rei. Mm. Fernando Neves da Silva, DJde 12.8.2002).

5. Nessa linha, a vantagem advinda com a reestruturação da carreira, concedida exclusivamente a categorias específicas, não pode ser considerada revisão geral de remuneração, não sendo prática ilícita coibida pela legislação eleitoral.

6. "No âmbito das chamadas condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas, cuja disciplina encontra-se inserta na Lei n° 9.504/97, arts. 73 a 78, imperam os princípios da tipicidade e da estrita legalidade, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previamente definido pela lei" (AgR-REspe n° 626-30/DF, Rel. Mm. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 4.2.2016).

7. As razões postas no agravo regimental não afastam os fundamentos lançados na decisão agravada.

8. Agravo regimental desprovido." (AgR-REspe n° 392-72.2016.6.08.0025/ES. Sessão de 14/03/2019, Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto).

Como se vê, a alteração da remuneração dos servidores públicos decorrente da reestruturação de determinadas carreiras não é atingida pelas vedações dispostas na Lei das Eleições.

Ultrapassada tal questão, faz-se necessário esclarecer que, independente do tipo de revisão, se geral ou setorial, deve-se observar a regra disposta no art. 169, § 1º, da

CF/88, no sentido de que 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, só poderão ser realizados se houver prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Compete ainda ao gestor público respeitar o limite máximo de gastos com pessoal disposto nos arts. 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que, no âmbito municipal, está fixado em 54% da receita corrente líquida.

Em ano eleitoral, deve o Gestor estar atento também à vedação disposta no parágrafo único, do art. 21, da LRF, que dispõe ser nulo o ato que implique “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”.

Diante do exposto, conclui-se que não há vedação para que em ano eleitoral haja a implementação/reestruturação do plano de carreira dos servidores públicos. Todavia, acaso tal medida seja adotada no período que compreende os 180 dias que antecedem ao final do mandato do titular, não pode haver aumento de despesa com pessoal.

Dizendo de outro modo, a revisão setorial pretendida pelo Consultante não encontra amparo na **vedação prevista no art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97 e para a sua concessão é recomendado a observância dos seguintes requisitos:**

- a) autorização específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias.;
- b) presente dotação orçamentária;
- c) previsão em lei específica;
- d) não ter atingido o limite de 95% dos percentuais máximos que os Poderes ou Órgãos podem despende em gastos com pessoal;



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

e) aprovada até o dia 5 de julho, caso o ato resulte em aumento de despesa com pessoal.

É o parecer.

Em, 06 de janeiro de 2020

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ