



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 020/2024

Projeto de Lei nº 051/2024, que “Altera o vencimento do cargo de Procurador Geral do Município”. Desarquivamento. Impossibilidade. Art. 117, §2º, IV, do Regimento Interno. Mérito da proposição. Vedação. Art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Chefa do Setor Legislativo, Carolina Allende Torres, datada de 08/05/2024, acerca do Memorando nº 399/2024, datado de 26/04/2024, acompanhado do parecer nº 180/2024 da Procuradoria Municipal¹, recebido por meio do Ofício PMSA OF nº 332/2024, datado de 06/05/2024, objetivando que seja deliberado o desarquivamento do Projeto de Lei nº 051/2024, que “Altera o vencimento do cargo de Procurador Geral do Município”. Recebida a solicitação de parecer em 08/05/2024.

Em primeiro lugar, há que se distinguirem as vedações da Lei nº 9.504/1997 e da Lei Complementar nº 101/2000, vejamos:

<i>Lei nº 9.504/1997, que “Estabelece normas para as eleições”</i>	<i>Lei Complementar nº 101/2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”</i>
<i>Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a</i>	<i>Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)</i>

¹ Esclareça-se que o parecer da Procuradoria do Poder Executivo Municipal, o qual o Memorando nº 399/2024 - SMA se embasa, refere-se à criação de duas vagas de enfermeiro e duas vagas de técnico de enfermagem, não tendo relação com o PL, que se encontra arquivado, que envolve a alteração de vencimento do cargo de Procurador Geral do Município.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

<i>formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.</i> <i>§ 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.</i> <i>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:</i> <i>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.</i>	<i>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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)</i> <i>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: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)</i> <i>a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)</i> <i>b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) [grifo nosso]</i>
--	--

A Lei Eleitoral fixa como prazo para as condutas vedadas a data da eleição, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal o faz em relação ao término do mandato, **situações que não**



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

se confundem. A restrição tem início seis meses antes das eleições municipais e se estende até a data da posse dos prefeitos e vereadores eleitos.

Nessa linha, julgado exarado pelo Tribunal Superior Eleitoral:

*Res.-TSE nº 22252/2006: o termo inicial do prazo consta no art. 7º, § 1º, desta lei, **qual seja, 180 dias antes da eleição**; o termo final é a posse dos eleitos. [grifo nosso]*

No que se refere a eventual entendimento de que o projeto protocolado antes do prazo limite não estar limitado às vedações, s.m.j., não encontra suporte, pois a essência da lei busca justamente a vedação de condutas que afetem a igualdade entre os candidatos durante o pleito eleitoral, pois, se assim fosse, leis poderiam ser sancionadas e publicadas às vésperas das eleições, o que, obviamente, não foi a vontade do legislador quando da confecção da lei.

Ressalte-se, ainda, que a lei não faz qualquer distinção entre cargo de provimento efetivo ou comissionado para fins de aplicação da lei, tampouco se a benesse alcança um, alguns, ou todos os cargos públicos municipais, não havendo qualquer permissivo legal que leve a esse entendimento.

Dispensando-se a necessidade de maiores delongas, resta configurado o entrave do prazo eleitoral, já expirado.

Prosseguimento, o Regimento Interno, Resolução nº 1.252/2016, é por demais claro ao estipular que o requerimento de desarquivamento deve ser formulado por vereador, o que não ocorreu *in casu*:

*Art. 117. **Requerimento é a proposição, verbal ou escrita, dirigida por Vereador** à Mesa, sobre matéria de competência da Câmara.*

§ 2º Serão necessariamente escritos e despachados de pleno pelo Presidente os requerimentos previstos nos seguintes incisos:

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

IV - desarquivamento de proposição; [grifo nosso]

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo²³, é pela ilegalidade da pretensão de desarquivamento e submissão ao Plenário do PL nº 051/2024, considerando a fundamentação delineada, cabendo alertar situação específica onde vereadores figuraram como réus em processo de improbidade administrativa por votarem projeto de lei flagrantemente inconstitucional⁴, configurando violação ao princípio da legalidade.

² STF. MS 24073.

³ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.

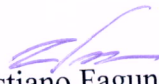
⁴ Nesse sentido: APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA. APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. PREFEITO MUNICIPAL E VEREADORES. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. LEI MUNICIPAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL. ENVIO DE NOVO PROJETO DE LEI PELO PREFEITO. APROVAÇÃO PELA CÂMARA DE VEREADORES. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO NÃO RELACIONADOS COM AS FUNÇÕES DE DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA LEI MUNICIPAL RECONHECIDA. **MANIFESTA INTENÇÃO DE PRATICAR ATO VISANDO A FIM PROIBIDO EM LEI.** PRELIMINARES DE NULIDADE PROCESSUAL E DA SENTENÇA E ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADAS. APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. Dispõe a LIA que “os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.” (artigo 1º, caput). E o seu artigo 2º não deixa dúvidas quanto à extensão do conceito de agente público, incluindo-se os agentes políticos. Inexistente incompatibilidade entre os regimes de responsabilidade previstos no Decreto-Lei 201/67 e na Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes do STJ e desta Corte. A Reclamação nº 2.138/DF não gera efeitos erga omnes, na esteira da jurisprudência do STF. IMPROBIDADE CONFIGURADA. Mesmo bastando o dolo genérico, **é evidente a intenção dos demandados em não observar os princípios da legalidade,** impessoalidade e moralidade administrativa. A conduta de Décio de encaminhar à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 58/2011, e a dos vereadores réus de aprovação, dando origem à Lei Municipal nº 2.800/2011, sancionada por Décio, com a criação de cargos em comissão irregulares, teve o claro intuito de frustrar o princípio da acessibilidade aos cargos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF, colocando pessoas a eles ligadas em cargos comissionados, mesmo sem que fossem verdadeiramente de chefia, direção ou assessoramento. Em realidade, foram recriados, por meio de nova lei, cargos em comissão anteriormente declarados inconstitucionais, como forma de burlar a necessidade de realização de concurso público, não relacionados com função de direção, chefia ou assessoramento que lhes seriam próprias, como bem analisado na ADIN que declarou inconstitucional em parte o art. 19 da Lei e seu anexo III. A ilegalidade e/ou inconstitucionalidade de lei que cria cargos em comissão em desacordo com o art. 37, V, da CF, não configura, por si, ato de improbidade administrativa. Na espécie, porém, restou evidente o agir doloso dos demandados na (re)criação de forma maquiada de cargos em comissão já declarados inconstitucionais anteriormente. **Mesmo alertados e cientes da situação** que há anos ocorria no município, insistiram na ilegal criação das CCs. Incidência do art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92. SANÇÕES. Mantidas as penas aplicadas ao então prefeito, dado o grau de reprovabilidade e reiteração de sua conduta. Extirpada em relação aos vereadores, considerada a sua atuação, sem reiteração de atos, a condenação às penas de perda de cargo público, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários. Reduzida a multa a cada um dos edis imputada para 10 vezes o valor da remuneração percebida à época do fato. APELAÇÕES DE DÉCIO DESPROVIDA E DE ARQUIMEDES, CLÁUDIO, PEDRO E THIAGO PARCIALMENTE PROVIDAS. (Apelação Cível, Nº 70075211367, Vigésima Primeira Câmara Cível, **Tribunal de Justiça do RS**, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em: 18-12-2017) [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Por fim, com o objetivo de que não parem dúvidas acerca do entendimento esboçado no presente, sugere-se a leitura do artigo “Aumento de remuneração no funcionalismo público em ano eleitoral”⁵, disponível no site oficial do Tribunal Superior Eleitoral (anexo).

Sant'Ana do Livramento, 13 de maio de 2024.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁵ Disponível em <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-4/aumento-de-remuneracao-no-funcionalismo-publico-em-ano-eleitoral> acesso em 08/05/2024.

Aumento de remuneração no funcionalismo público em ano eleitoral



Rodrigo Moreira¹

Sob o nome de “condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais”, a legislação eleitoral criou uma série de proibições que podem entrar em vigor a partir do começo do ano eleitoral até três meses antes do pleito e terminar até a data da posse dos eleitos. Elas são direcionadas aos agentes públicos, buscando impedi-los de utilizarem recursos públicos para promoverem campanhas eleitorais. Entre as proibições, pode-se citar o tema deste artigo, que é a vedação de aumentos remuneratórios a servidores públicos em ano eleitoral.

A vedação dessas condutas foi estabelecida com a intenção de assegurar o princípio da igualdade entre os candidatos que disputam as eleições. A título de exemplo, é proibido a esses agentes utilizar imóveis públicos, materiais ou serviços custeados pelo Estado ou ceder servidores para qualquer finalidade ligada a eleições. Diante dos exemplos, percebe-se claramente que o uso de qualquer dos recursos citados pode afetar gravemente o resultado das eleições, desnivelando os candidatos.

A utilização de qualquer tipo de recurso público deve ser destinada a finalidades públicas, ou seja, esses recursos não devem ser gastos com interesses particulares, como campanhas eleitorais, por exemplo. Com base nesse motivo, existem as vedações acima comentadas. Caso um administrador utilize verba pública para promover uma campanha eleitoral, certamente estará utilizando-a ilegalmente, pois as campanhas sempre serão de interesse particular, e as verbas públicas sempre serão de interesse público.

Em alguns casos, o gestor não utiliza os recursos públicos diretamente com finalidades eleitorais, entretanto, a legislação presume que isso tenha ocorrido. É o caso dos aumentos de remuneração concedidos a servidores públicos em anos eleitorais. Esse dinheiro não vai diretamente para uma campanha eleitoral, todavia, pode influenciar significativamente o resultado das eleições, dependendo do tamanho da classe de servidores beneficiada. Um servidor público, após um recente aumento remuneratório, potencialmente será influenciado no momento de votar, caso o governante que o favoreceu esteja concorrendo à reeleição.

Dessa forma, a legislação proíbe que no período de 180 dias antes das eleições até o dia da posse dos candidatos eleitos haja aumento de remuneração para o funcionalismo público, a fim de evitar que o eleitor seja influenciado. Por óbvio, nem sempre que se deseje conceder aumentos de remuneração haverá interesse eleitoral, no entanto, a lei presume assim. Os aumentos concedidos nesse período, ainda que não sejam destinados a influenciar o resultado das eleições, serão vedados, a fim de garantir a igualdade entre os candidatos.

Todavia, a proibição não é tão rígida, visto que a lei ainda permite o reajuste remuneratório em ano eleitoral, quando for implementado apenas para recompor a perda do poder aquisitivo durante esse ano. A inflação não deixa de corroer nosso poder de compra pelo simples fato de estarmos em ano de eleições. Diante disso, o aumento concedido para recompô-lo é permitido pela legislação.

Essa conduta vedada aos agentes públicos chama a atenção nesse período, visto que estamos em ano eleitoral e que o início da proibição (estabelecido no inciso VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/1997) está bastante próximo – ocorrerá no dia 8 de abril de 2014.

Nesse contexto, o agente público não deve descumprir essas determinações, sob pena de estar sujeito às punições da lei, que são um tanto quanto severas. Entre elas, há a suspensão imediata da conduta vedada, a multa, a possibilidade de cassação do registro de candidatura ou do diploma e a aplicação de Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) ao agente público infrator.

A legislação define agente público como quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.

Percebe-se, nesses casos, o foco dado pelo legislador aos agentes públicos. A lei estabelece que tais condutas são vedadas a eles, no entanto, as consequências legais do descumprimento podem atingir não apenas a eles, mas também a qualquer pessoa que se beneficie dessas condutas. A lei trata diretamente de agentes públicos, pois nenhuma das vedações pode ser implementada sem a presença de um desses agentes, contudo, isso não significa que outras pessoas não possam se beneficiar da medida. Os reflexos de uma conduta vedada podem gerar benefícios à candidatura de pessoas que não são agentes públicos e, por esse motivo, as punições podem ir além da pessoa do gestor público para também atingir o beneficiário.

A primeira medida legal a ser tomada contra as condutas vedadas é a suspensão imediata da própria conduta ilegal. Nesse caso, então, o aumento remuneratório concedido fora dos padrões permitidos deve ser suspenso imediatamente, com a intenção de evitar sua influência nas eleições seguintes. Os aumentos de remuneração no serviço público são concedidos apenas por meio de lei, o que implica dizer que essa medida afetará diretamente a aplicabilidade de uma lei.

Outra possível medida é a multa, que pode ser aplicada tanto contra o responsável pela prática da conduta vedada quanto contra o partido, a coligação ou o candidato beneficiado. A legislação determina que essa multa pode variar entre cinco e cem mil Ufirs e que deverá ser duplicada a cada reincidência. Esse é um típico caso em que a punição atinge não só o agente público, como também o beneficiário da conduta vedada.

A cassação do registro de candidatura ou do diploma certamente atingirá o candidato, seja na condição de agente público infrator, seja na condição de beneficiário da conduta do agente público. Portanto, o candidato não tem a possibilidade de alegar que – apesar de ter se beneficiado do ato – não foi o praticante da conduta vedada. Nesse momento, não importa quem levou a conduta a efeito, mas sim quem se beneficiou dela.

Por último e talvez a mais severa das punições, a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992. As sanções da Lei Eleitoral não excluem a responsabilização pela improbidade administrativa do gestor público infrator. De certo modo, essa é uma disposição desnecessária, pois a legislação eleitoral não exclui a aplicabilidade dos outros ramos do Direito, isto é, as condutas não deixam de ser crimes ou infrações administrativas pelo simples fato de já estarem sendo punidas eleitoralmente. Portanto, esse ponto indica mais um preciosismo do legislador do que uma ampliação das penalidades possíveis. A referida lei possibilita as seguintes penalidades: ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. Dessa forma, a improbidade administrativa pune com rigor o gestor público ímprobo. A legislação eleitoral, nesse ponto, inovou apenas no momento em que afirma que as condutas vedadas serão sempre um único tipo de ato de improbidade administrativa: os que atentam contra os princípios da administração pública.

Além das penalidades acima citadas, o partido infrator deverá ser excluído do rateio do Fundo Partidário na parte referente à multa mencionada acima. As multas eleitorais pagas são revertidas ao Fundo, que é dividido entre todos os partidos políticos, contudo, não seria nada lógico que o dinheiro da multa retornasse ao partido infrator por meio da distribuição desse Fundo, ainda que esse seja um retorno parcial. Assim, o partido infrator, condenado ao pagamento de uma multa pelo fato de ter descumprido a legislação eleitoral, não deve receber esse dinheiro de volta.

Essa é uma proibição bastante rigorosa em anos eleitorais e deve ser observada pelos gestores públicos a partir do início de abril, a fim de assegurar a igualdade entre os candidatos e evitar as consequências legais do descumprimento dessa determinação legal.

¹ Bacharel em Direito, servidor do Tribunal Superior Eleitoral, lotado na Escola Judiciária Eleitoral.