

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 91, de 2009, que altera o art. 73, V, alínea c, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para incluir a exigência de disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários a fim de que se permita, durante os três meses que antecedem o pleito eleitoral, a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início desse prazo.

RELATOR: Senador **LOBÃO FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 91, de 2009, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, que modifica a redação do art. 73, V, c, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), *para incluir a exigência de disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários a fim de que se permita, durante os três meses que antecedem o pleito eleitoral, a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início desse prazo.*

O dispositivo, na forma hoje vigente, veda aos agentes públicos *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*, excepcionadas algumas situações descritas nas alíneas do referido inciso V, entre as quais a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo.

É precisamente tal exceção que o PLS visa modificar. Na redação proposta no projeto, será permitida a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até três meses antes das eleições, *desde que observadas as disposições referentes à despesa pública da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e efetuada reserva de recursos financeiros para arcar com as respectivas despesas, nos primeiros três meses posteriores à posse dos eleitos.*

O objetivo da mudança legislativa é, conforme apontado na justificção, vedar que os chefes do Poder Executivo e seus grupos políticos, quando derrotados nas urnas, promovam, ao fim de seus mandatos, a nomeação indiscriminada de aprovados em concursos públicos, expediente esse utilizado para inviabilizar as futuras administrações.

A proposição, que não recebeu emendas, deverá ainda tramitar na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo a essa decidir terminativamente sobre a matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, I e IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão pronunciar-se sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, bem como sobre temas afetos às finanças públicas e ao orçamento.

A rigor, a lei a ser alterada não trata propriamente de matéria financeira, mas das regras que presidem as eleições no Brasil. O art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, enumera parte das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. Como reconhecido no *caput* desse dispositivo, as proibições destinam-se a evitar que seja afetada a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. Foi com esse objetivo que a Lei proscreeu uma prática tradicionalmente adotada pelos chefes do Poder Executivo às vésperas das eleições: a nomeação de grande número de aprovados em concursos públicos, ainda que não demonstrada a necessidade da medida.

Evidentemente, a perspectiva de ser nomeado para exercer um cargo público às vésperas da eleição pode exercer influência sobre o voto do

aprovado em concurso, bem como de seus familiares. É por isso que a Lei somente permitiu a nomeação nos casos de concursos homologados até três meses antes do pleito.

No entanto, isso não é suficiente para evitar abusos no processo eleitoral. Contada a prorrogação, o prazo de validade de um concurso público pode se estender por até quatro anos. Assim, é possível que o agente político proceda à nomeação de um sem-número de aprovados em concursos antigos, sem ofensa à Lei nº 9.504, de 1997, a despeito do comprometimento da lisura do pleito, bem como das finanças do ente público.

A proposta do projeto é de condicionar as nomeações: (i) à observância dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) referentes à despesa pública; e (ii) à reserva de recursos financeiros para honrar, nos três primeiros meses do exercício seguinte, as despesas geradas com as nomeações.

A LRF estabelece uma série de requisitos a serem cumpridos quando da geração de despesas com pessoal. Seu art. 21 considera nulos de pleno direito os atos que provoquem aumento de despesa com pessoal que não atendam a tais exigências, entre as quais: a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor o ato e nos dois subsequentes (art. 16, I, da LRF); a declaração de adequação orçamentária e financeira do ato com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual (art. 16, II, da LRF); a demonstração da origem dos recursos para fazer face a tais despesas (art. 17, § 1º, da LRF); a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (art. 21, I, da LRF, c/c o art. 169, § 1º, I, da Constituição Federal); a autorização específica para a despesa na lei de diretrizes orçamentárias (art. 21, I, da LRF, c/c o art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal).

O efeito prático da remissão à LRF no art. 73, V, c, da Lei nº 9.504, de 1997, será o de desestimular as nomeações de concursados feitas de afogadilho, com propósitos eleitoreiros, sujeitando às penas da Lei Eleitoral os agentes públicos que as realizarem e os candidatos por eles apoiados.

Hoje, se um prefeito que busca a reeleição nomeia, no mês anterior ao pleito, candidatos aprovados em concurso público homologado no

ano anterior, sem que haja autorização para isso na lei de diretrizes orçamentárias, não descumpre a Lei Eleitoral. Com as alterações promovidas pelo projeto, a tal conduta se aplicarão as seguintes medidas e sanções previstas na legislação eleitoral: suspensão imediata da conduta proibida (art. 73, § 4º, da Lei Eleitoral, cabendo observar que, nos termos do art. 21 da LRF, o ato deve ser considerado nulo); multa de até cem mil UFIR ao agente público responsável, bem como ao partido, coligação e candidato beneficiados (art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei Eleitoral); além de todas as penalidades cominadas para quem pratica ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, incluindo perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos (art. 73, § 7º, da Lei Eleitoral, c/c o art. 12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

Quanto à segunda alteração promovida pelo projeto – a reserva de recursos financeiros para honrar, nos três primeiros meses do exercício seguinte, as despesas geradas com as nomeações –, entendemos que ela não se coaduna com os preceitos constitucionais e legais regedores da atividade orçamentária e financeira do Estado.

Com efeito, um dos princípios que regem a elaboração e execução do orçamento no Brasil é o da anualidade, de estatura constitucional (art. 165, III e § 5º, da Lei Maior). Ademais, o art. 35 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que tem natureza de lei complementar (art. 165, § 9º, da Carta Magna), dispõe pertencerem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Cabe à lei orçamentária de cada exercício prever as receitas e autorizar as despesas que nele serão executadas.

A LRF veda, em seu art. 42, que o titular de Poder contraia, a partir de maio do último ano de seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

Evidentemente, tal dispositivo não se refere a despesas para pagamento de pessoal, mas de outra natureza, como as relativas a contratos de obras e serviços celebrados pela Administração. Caso contrário, chegaríamos a uma absurda situação na qual o administrador teria de reservar recursos ilimitados para o pagamento das remunerações futuras dos servidores

nomeados, já que a relação entre o servidor e o Estado é estatutária, não a de um contrato com prazo certo. Demais disso, conforme decidido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.354/2007 - Plenário (DOU de 9.11.2007), o art. 42 da LRF *deve ser aplicado em conjunto com os princípios norteadores do orçamento, em especial o da anualidade previsto no § 5º do art. 165 da Constituição e arts. 34 e 35 da Lei nº 4.320/1964, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.*

Em conclusão, entendemos que as despesas relativas à nomeação de novos servidores devem ser lastreadas em autorização da lei de diretrizes orçamentárias referente ao exercício no qual se dará o seu ingresso, bem como devem estar previstas na lei orçamentária daquele mesmo ano (art. 169, § 5º, da Constituição). Não cabe a essas leis, nem é obrigação do administrador público, constituir reservas com recursos que deveriam ser utilizados em um exercício financeiro, para fazer face a despesas com pessoal que somente surgirão no exercício seguinte. Tais recursos devem estar previstos na lei orçamentária do respectivo exercício. Por isso, apresentamos emenda ao projeto, para dele retirar a mencionada previsão de reserva de recursos.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do PLS nº 91, de 2009, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAE

Dê-se à alínea *c* do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, alterado pelo art. 1º do PLS nº 91, de 2009, a seguinte redação:

“Art. 73.....

.....

V -

.....

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo, observadas as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, referentes à despesa pública, bem como o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

..... (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator