

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 297, DE 2005

Inclui novo parágrafo e altera a redação do artigo 21, da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Autor: Deputado LUIZ COUTO

Relator: Deputado ESPERIDIÃO AMIN

I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar sob exame propõe a alteração da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, incluindo novo parágrafo (§ 2º) ao artigo 21, para determinar que o gestor público seja solidariamente responsável pelas despesas com pessoal consideradas ilegais, por desatendimento à prévia submissão a concurso público, excetuando-se as hipóteses legais de contratação ou nomeação que prescindem de tal procedimento.

O autor justifica a proposição no sentido de impor responsabilidade solidária dos gestores para aqueles gastos com pessoal reputados como ilegais, por não atender à prévia submissão a concurso público. Excetua-se as hipóteses legais de contratação ou nomeação, que prescindem de tal procedimento, como é o caso da nomeação de cargo em comissão, contrato de serviço técnico especializado ou contrato temporário por excepcional interesse público, quando dentro dos limites impostos pela lei.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público rejeitou o projeto. Na Comissão de Finanças e Tributação a proposição recebeu parecer pela adequação orçamentária e financeira, e aprovação na forma de substitutivo.

Não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão, dentro do prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão a análise de projetos, emendas e substitutivos submetidos à Câmara e suas Comissões, sob o ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 32, IV, alínea a, do Regimento Interno.

Trata-se de matéria pertinente à competência legislativa da União e às atribuições normativas do Congresso Nacional. Não havendo reserva de iniciativa sobre o tema, revela-se legítima sua apresentação por parte de parlamentar, de acordo com a competência geral prevista no art. 61, *caput*, do texto constitucional.

Obedecidos os requisitos constitucionais formais, podemos constatar, do ponto de vista da constitucionalidade material, que a proposição anseia dar eficácia à determinação constitucional ínsita no art. 37, § 2º, que estatui:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

(...)

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. (grifamos)

Quanto à juridicidade, como já destacou o parecer da Comissão de Finanças e Tributação, a inserção da matéria na Lei Complementar nº 101, de 2000, não é adequada, vez que a proposição trata de sanções na esfera da responsabilidade civil ou penal, enquanto a referida lei complementar contempla unicamente normas de finanças públicas diretamente voltadas à gestão fiscal.

As sanções na esfera da responsabilidade civil ou penal foram tratadas em legislação específica, quais sejam: Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; 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 a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Ao avaliarmos a Lei nº 8.429, de 1992, Lei de improbidade administrativa, verificamos que o conteúdo do projeto já está contemplado pelo art. 10, *caput*, c/c art.12, inciso I que imputa ao responsável pelo ato de improbidade, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o ressarcimento integral do dano, entre outras cominações.

Como se sabe, a juridicidade de uma proposição legislativa equivale à sua compatibilidade com nosso sistema de direito positivo, que exige, “grosso modo”, atenção a cinco requisitos ou pressupostos: i) conformidade com os princípios gerais do direito; ii) generalidade; iii) potencial coercitividade; iv) novidade; e v) adequação, conformidade e harmonia ao conjunto de normas congêneres que com ela compartilham o mesmo campo de incidência regulatória.

A nosso ver, o projeto não atende aos requisitos da novidade – a lei deve inovar o ordenamento jurídico – e o da conformidade com os princípios gerais do direito.

O projeto determina que o gestor público seja **solidariamente responsável** pelas despesas com pessoal consideradas ilegais, por desatendimento à prévia submissão a concurso público, excetuando-se as hipóteses legais de contratação ou nomeação que prescindem de tal procedimento. Não se trata de hipótese de solidariedade.

A solidariedade, conforme disciplina o art. 264 do Código Civil, ocorre quando a obrigação se encontra enfeixada num todo, podendo cada um dos vários credores exigir a totalidade da prestação, ou devendo cada um dos vários devedores pagar a dívida integral. São características da obrigação solidária (art. 266 CC): 1) pluralidade das partes; 2) unidade da prestação; e 3) multiplicidade de vínculos.

No caso proposto, estamos diante de ato ilegal que gera ressarcimento do dano, nunca de responsabilidade solidária.

O substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação também não inova o ordenamento jurídico. Apenas propõe alteração do inciso I do art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 2000, para inserir o inciso II do art. 37 da Constituição entre as causas de nulidade do ato que provoque aumento da despesa com pessoal. Ora, como mencionado anteriormente, referida nulidade está especificada no § 2º do art. 37 da Carta, não necessitando de regulamentação para sua eficácia plena. Injurídico, portanto, o substitutivo.

Nessas condições o voto é pela constitucionalidade e pela injuridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 297, de 2005 e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação, restando prejudicada a avaliação dos demais aspectos pertinentes a esta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator