

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 198, DE 2019

Altera a Lei nº 8.112, de 1990, para unificar o tratamento dado à vedação do nepotismo na administração pública federal.

Autor: Deputado ROBERTO DE LUCENA

Relator: Deputado KIM KATAGUIRI

I - RELATÓRIO

“A injustiça que se faz a um, é uma ameaça a que se faz a todos.”, Charles-Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu.

O Projeto de Lei nº 198, de 2019, altera a Lei nº 8.112, de 1990 (Regime Jurídico dos Servidores Federais), para unificar o tratamento dado à vedação do nepotismo na administração pública federal, tendo em conta a insegurança jurídica verificada em muitas situações concretas no cotidiano dos três poderes.

O PL foi apresentado em 4/2/2019, sendo despachado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeito à apreciação em Plenário, com regime de tramitação ordinária.

No dia 12/4/2019, fui designado Relator da proposição nesta Comissão.

Vencido o prazo regimental, não foram oferecidas emendas à proposição.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público compete apreciar a proposição quanto aos aspectos referentes ao Direito Administrativo em geral, consoante disposto no art. 32, XVIII, alínea “o”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A delimitação do que é considerado nepotismo é importantíssimo tanto do ponto de vista jurídico, quanto do ponto de vista social, pois relaciona-se intrinsecamente à noção básica de moralidade administrativa, que é cara à toda sociedade brasileira.

Sobre o assunto, aliás, cabe observar a lição do Professor José dos Santos Carvalho Filho, para quem “a condenável prática do nepotismo é, sem dúvida, uma das revoltantes formas de improbidade na Administração”¹. Isso porque trata-se de injustiça patente que demonstra profundo desprezo pela coisa pública e, por consequência, desrespeito ao pagador de impostos.

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 7/2005, já dispõe sobre a vedação ao nepotismo naquele Poder há mais de 10 anos. É vergonhoso que esta Casa de Leis ainda não tenha resolvido o tema em nível federal, na medida em que é parte fundamental do mais nobre e representativo dos poderes, o Legislativo.

A despeito da resistência oposta por alguns setores do Judiciário – resistência esta unicamente embasada em interesses corporativistas mesquinhos -- , o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da aludida Resolução, ao argumento de que se encontra em completa sintonia com os axiomas constitucionais previstos no art. 37 da Lei Maior, sobretudo no que tange aos princípios da impessoalidade, eficiência e igualdade, ao mesmo tempo em que repudiou a tese de ofensa ao princípio federativo, eis que o CNJ não usurpou qualquer função atribuída ao Poder Legislativo.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, pág. 23 e seguintes.

O próprio Supremo criou, em 2008, o que se tornaria uma das mais efetivas regras contra o uso de cargos públicos para o favorecimento de parentes. A Súmula Vinculante nº 13 dava sentido, ainda que tardiamente, ao que a Constituição havia idealizado 20 anos antes: a Administração Pública deve ser conduzida pelos princípios da moralidade e da impessoalidade, em contraposição à lógica comum no meio privado de benefício próprio ou familiar.

E a Corte não cingiu a sua orientação apenas ao Poder Judiciário. Desse modo, considerou ofensiva à Constituição qualquer nomeação – para cargos ou funções de confiança, ou ainda funções gratificadas – de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, do agente nomeante ou de servidor que, na mesma pessoa jurídica, ocupe cargo de direção, chefia ou assessoramento. A vedação estende-se à administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nela se inclui, ainda, o nepotismo transversal (ou *nepotismo cruzado*), ou seja, aquele resultante de ajuste mediante designações recíprocas.

A respeito do posicionamento do STF, o Professor Carvalho Filho pondera que:

A determinação guarda algum radicalismo e certamente provocará algumas injustiças, visto que existem parentes ocupando cargos e funções de confiança dotados de eficiência, interesse administrativo e espírito público. Não obstante, **tantos foram os abusos cometidos e os apadrinhamentos ocorridos, e tão densa se revelou a insatisfação social com esse estado de coisas, que a reação acabou por exceder os limites em função dos quais foi oposta.** Essa é a constatação que, numa visão sociológica, frequentemente se encontra. (Sem grifos no original)

Ficaram, porém, fora da proibição as nomeações de parente para cargos políticos, como os de Ministro ou Secretário Estadual ou Municipal, e isso em virtude de terem esses cargos natureza eminentemente política, diversa, portanto, da que caracteriza os cargos e funções de confiança em geral, os quais têm feição nitidamente administrativa.

Sendo assim, na visão da Corte Excelsa, é lícito que Governador nomeie irmão para o cargo de Secretário de Estado, ou que

Prefeito nomeie sua filha para o cargo de Secretária Municipal de Educação. De qualquer modo, devem ser evitadas tais nomeações, se possível: **independentemente da natureza política dos cargos, sempre vai pairar uma suspeita de favorecimento ilegítimo.**

No Poder Executivo, quem cuida do tema é o Decreto nº 7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal.

Houve também uma preocupação posterior do governo federal com os parâmetros da ética pública, o que resta evidenciado pela edição da Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no Poder Executivo federal, assim entendido o confronto entre os interesses públicos e privados, relacionado a titulares (e ex-titulares) de cargos e empregos em três situações funcionais: **(a)** agentes ocupantes de cargos políticos ou administrativos de alta hierarquia; **(b)** agentes com acesso a informações privilegiadas, aptas a trazer vantagem econômica para o agente ou terceiro; **(c)** agentes que deixaram seu cargo ou emprego, agora sujeitos a determinados impedimentos concernentes ao uso e divulgação de dados públicos.

A conduta contrária aos impedimentos e restrições da Lei nº 12.813/2013 pode configurar-se como improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992 e como infração funcional sujeita à pena de demissão e apurada conforme as regras da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), inclusive quanto à responsabilização do servidor.

Observando o cenário normativo das disposições que cuidam do nepotismo, soa nítido que o legislador federal está “devendo” à sociedade um posicionamento. Afinal, súmulas (mesmo as vinculantes), resoluções e decretos, a despeito da relevância concreta que possuem, não passam de meros atos administrativos (no sentido lato da expressão).

Mais: quem tem a legitimidade para debater esses assuntos e elaborar legislação responsável por prevenir e punir esse tipo de abuso é o Poder Legislativo. Ficar de fora de debate tão relevante significa abrir mão de competência legislativa, e abrir mão de competência legislativa significa, em última análise, desrespeitar a tripartição do Poder e, portanto, abrir mão da democracia. O parlamento tem o dever moral, legal e institucional de legislar

sobre assunto, afinal, representa toda a população brasileira e é o mais propício dos ambientes para debates amplos e plurais.

Entendemos que **a lei**, esta sim, é a sede adequada para cuidar de tema tão controverso e socialmente impactante como a fixação dos casos de nepotismo, bem como eventuais exceções justificáveis.

Nessa linha de raciocínio, a proposição ora relatada é extremamente meritória, pois vem ao encontro de anseio social moralizante e tem aptidão para cristalizar o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o nepotismo. O grande mérito é conferir segurança jurídica aos administrados e aos gestores públicos, já que estes estarão mais resguardados no momento de realizar contratação ou nomeação de pessoal, nos quatro níveis de governo. Além de, é claro, passar cristalina sinalização à sociedade de que o Congresso Nacional está comprometido com boa administração da República e, portanto, firma duro combate contra práticas patrimonialistas, tão tradicionais quanto nefastas.

Analisemos doravante o PL nº 198/2019 no que ele apresenta de mais relevante.

O art. 117-B pretende inserir rol (não exaustivo) de práticas tidas como viciadas pelo nepotismo no Regime Jurídico dos Servidores Federais, tendo o mérito de estender as hipóteses para além das nomeações a cargos ou funções públicas. Pelo dispositivo, configurarão nepotismo as contratações públicas, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, prestados por pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade contratante ou de servidor da mesma unidade administrativa investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento.

Incidirá na mesma vedação a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, bem como a manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que venha a contratar como empregado o cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade contratante.

Dando feição legislativa ao entendimento da doutrina (como citamos acima), o art. 117-C pretende inserir no rol de atos de improbidade

administrativa a prática do nepotismo, o que acarretará consequências gravosas ao agente público que a cometer. Nesse ponto, a proposição alinha-se ao moderno direito administrativo sancionador e o dispositivo merece acolhida.

Por fim, mas não menos importante, o art. 317-A, que o projeto pretende inserir no Código Penal, tipifica o crime de prática do nepotismo, cominando a pena de detenção de 3 meses a um ano, o que permite inserir a conduta no catálogo das infrações penais de menor potencial ofensivo, na dicção do art. 61 da Lei nº 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais).

O PL ora relatado tem nítida índole moralizante. E pode ser lapidado para ficar ainda melhor.

Em razão disso, proponho emenda ao PL nº 198/2019, conforme abaixo consignado, a fim de deixar expresso em texto de lei a ampliação das possibilidades de nepotismo, incluindo nelas a nomeação de parentes até o terceiro grau para os cargos de Ministro de Estado e Embaixador.

A sociedade espera essa postura do Parlamento, que não pode **JAMAIS** ficar -- como tem ficado -- apenas na esteira das decisões do STF. Em tema de administração da coisa pública, o Congresso Nacional deve ser **sempre** o protagonista, pois seus membros possuem a legitimidade popular ausente nas decisões e emanações do Poder Judiciário.

Nesse ponto, temos a firme convicção de que a fixação das hipóteses de nepotismo transcende às eventuais diferenças que possam existir na cena político-partidário, ou seja, é matéria suprapartidária.

Por essas razões, este Relator vota pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 198, de 2019, desde que observada a emenda abaixo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator

2019-14997

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 198, DE 2019

Altera a Lei nº 8.112, de 1990, para unificar o tratamento dado à vedação do nepotismo na administração pública federal.

EMENDA Nº

Acrescente-se ao art. 117-B, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, proposto pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 198, de 2019, o seguinte dispositivo:

"Art. 117-B.....

.....

VII – a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma unidade administrativa investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício do cargo de Ministro de Estado e para Chefe de Missão Diplomática Permanente e de Missão ou Delegação Permanente junto a organismo internacional.

.....(NR)"

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator

JUSTIFICAÇÃO

A emenda proposta ao PL nº 198/2019 faz eco ao clamor social por uma maior segurança jurídica na nomeação de agentes públicos titulares de cargos de tão relevantes atribuições, a qual deve ser pautada por critérios técnicos e tendo-se em conta os postulados da moralidade e impessoalidade (art. 37, CF/88).

Eis as razões suficientes para apresentação desta emenda, para a qual pedimos a aprovação dos Pares.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator