

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 334, DE 1996 (Apensadas as PECs n.º 558, de 1997, 101, de 1999, 549, de 2002, 193, de 2003, e 128, de 2003)

Veda a nomeação de parentes de autoridades para cargos em comissão e funções de confiança.

Autores: Deputado ALDO ARANTES e outros

Relator: Deputado SÉRGIO MIRANDA

I - RELATÓRIO

1 - O nobre Deputado **Aldo Arantes** é o primeiro signatário desta proposta, que acrescenta inciso ao artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, e modifica a redação do seu § 2.º, de forma a proibir, sob pena de nulidade do ato e punição do responsável, a investidura de cônjuge, companheiro ou parente por consangüinidade, adoção ou afinidade, até o segundo grau, de agente político e dirigentes de entidades da administração direta e indireta, em cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da respectiva instituição, ressalvadas as nomeações ou designações condicionadas à habilitação em concurso público específico.

Na Justificativa, lembra o parlamentar que a observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, em relação ao acesso aos cargos públicos, é assegurada, via de regra, pela exigência da aprovação em concurso público, e que, embora seja imprescindível a exceção constitucionalmente prevista, da existência de cargos de livre nomeação e exoneração, a faculdade de adoção de critérios puramente subjetivos para a

escolha dos agentes não pode continuar sendo deturpada pela promoção do nepotismo.

À proposição, foram apensadas as Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 558, de 1997, 101, de 1999, 549, de 2002, 193, de 2003, e 128, de 2003.

2 - A PEC n.º 558, de 1997, cujo primeiro signatário é o Deputado **Carlos Nelson**, modifica o inciso V do mencionado artigo 37 da Carta da República e lhe acrescenta 2 (dois) parágrafos, vedando a nomeação para cargo em comissão de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes, no âmbito das respectivas esferas de governo, de cônjuge, companheiro ou parente por consangüinidade, adoção ou afinidade, até o segundo grau, inclusive, das autoridades, ressalvados os ocupantes de cargo ou emprego de provimento efetivo, quanto à nomeação para cargo em comissão no órgão ou entidade em que estiverem lotados.

Os autores ressaltam que a *“proposta, orientada sobretudo pelo princípio da moralidade, tem escopo ainda mais amplo, uma vez que visa impedir a nomeação de parentes de autoridades para cargos em comissão de qualquer dos Poderes da respectiva esfera de governo”*, entendendo-se por autoridade *“os detentores de mandato eletivo executivo ou legislativo, magistrados, membros de tribunais ou conselhos de contas, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais e outros cargos mais elevados da administração pública direta e indireta”*. Dessa forma, e ainda no dizer do primeiro signatário da PEC, a vedação mais ampla, além de constituir medida de combate ao nepotismo, *“impedirá que esses cargos sejam usados como objeto de barganha entre pessoas investidas nas mais altas funções públicas, atitude que compromete a necessária imparcialidade de suas decisões como autoridades públicas”*.

3 – Por sua vez, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 101, de 1999, que tem como primeiro signatário o Deputado **Padre Roque**, acrescenta parágrafo (11) ao multicitado artigo 37 da Constituição Federal, de maneira a proibir a nomeação, para cargo em comissão, de cônjuge, companheiro ou parente por consangüinidade, adoção ou afinidade, até o segundo grau, das autoridades que especifica.

Segundo os signatários, a nomeação de pessoas ligadas por parentesco a autoridades é prática reprovada pela sociedade e contrária aos

princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, ainda quando essas pessoas reúnem as condições técnicas necessárias ao exercício do cargo. Ressaltam ainda não caber *“invocar o princípio da isonomia em favor dos familiares de autoridades, pois isonomia significa conferir tratamento igual aos que se encontram em idênticas condições”* e, no caso, inexistente essa igualdade de condições, *“pois é evidente que o parentesco pode gerar facilidades de acesso aos cargos de livre provimento”*.

4 – A PEC n.º 549, de 2002, cujo primeiro signatário é o Deputado **José Dirceu**, inclui artigos na Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição da República, vedando a nomeação ou designação para cargos, empregos e funções de confiança na Administração Pública direta e indireta, inclusive fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *“de cônjuge, companheiro ou parente, consangüíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção, inclusive, dos respectivos titulares da prerrogativa de nomeação ou de designação, inclusive por delegação de competência, ou de agente público que esteja diretamente subordinado a esses titulares”*. Excetua-se a relação de parentesco que venha a se constituir após a nomeação ou investidura no cargo, emprego ou função de confiança, bem como *“o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou emprego permanente no quadro de pessoal do respectivo órgão ou entidade, desde que observada compatibilidade entre o nível de formação e qualificação do servidor com a função, emprego ou cargo de confiança a ser exercido, vedado o exercício de cargo, emprego ou função de confiança subordinado a cônjuge, companheiro ou parente, consangüíneo ou afim, até o segundo grau civil.”* Determina a exoneração dos atuais ocupantes de cargos, empregos ou funções de confiança cuja nomeação ou designação estejam em desacordo com o *supra* exposto; declara nulos os atos de nomeação ou designação que contrariem o que exposto, importando a desobediência em ato de improbidade administrativa; e estabelece que, constatada a nomeação ou designação de parentes em situação de fraude ao disposto *“ou com desvio de finalidade, por meio da utilização de cargos subordinados a outros agentes públicos de nível equivalente ao que determina a vedação, será imediatamente declarada a sua nulidade por ato da autoridade competente, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis, configurando crime de responsabilidade o descumprimento do disposto”*.

Na Justificação, os autores descrevem o quadro constitucional e legislativo atual relativo à moralização do provimento de cargos

comissionados públicos, ressaltando a tendência, no país e no mundo, à redução da tolerância e condescendência com o nepotismo e o empreguismo. Afirmam que, *“moralizadora, e adequada aos princípios da Constituição Federal e aos princípios gerais do Direito Administrativo, dentre eles o da finalidade e o da razoabilidade, a proposta em questão tem condições plenas de atender ao clamor popular sem engessar a Administração”*, sujeita, sempre, aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

5 – O Deputado **Raul Jungmann** é o primeiro signatário da **Proposta de Emenda à Constituição n.º 193**, de 2003, que dá nova redação ao inciso V e acrescenta inciso VI ao artigo 37 da Constituição, renumerando os demais incisos, de forma a determinar que a lei estabeleça condições e requisitos mínimos dos ocupantes de cargos e funções, bem como a possibilidade de exigência de quebra de sigilo bancário e fiscal na assunção de cargos em comissão e funções de confiança do primeiro ao terceiro escalão.

Na Justificativa, o primeiro signatário afirma que a profissionalização do serviço público passa necessariamente pela reserva de cargo de comando, no nível de execução, para servidores cujo compromisso se dê com a administração pública e não com o *“administrador de plantão”*, sendo necessária a diminuição dos cargos de livre provimento, sem critérios técnicos e administrativos, que configuram exceção ao provimento por concurso público e desestímulo aos servidores de carreira, resultando em administrações sem compromisso com o bem público. Defende, ainda, a ausência de sigilo bancário e fiscal para o funcionalismo.

6 – Por fim, a **PEC n.º 128**, de 2003, cujo primeiro signatário é o Deputado **Antonio Carlos Biscaia**, acrescenta artigos à Constituição brasileira, de maneira a proibir, *“no âmbito da administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação ou designação para cargos, empregos ou funções de confiança, de cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção, dos respectivos titulares da prerrogativa de nomeação ou de designação, inclusive por delegação de competência, ou de agente público que esteja diretamente subordinado a esses titulares”*, basicamente repetindo a Proposta encabeçada pelo atual Ministro José Dirceu, aqui já mencionada e detalhada.

Na Justificativa, sustenta o parlamentar que uma Administração que é orientada por princípios como o da moralidade e o da legalidade não pode conviver com a existência de favoritismos sem critério, que protegem indivíduos pelo simples fato de deterem relação de parentesco com quem os beneficia. Afirma, assim, que estamos diante de um momento histórico único e extremamente oportuno para que sejam redobrados os esforços no sentido de aprovação de dispositivos que estabeleçam restrições à conduta dos agentes políticos e administradores públicos acostumados às inaceitáveis práticas do nepotismo e do empreguismo.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de acordo com os arts. 32, IV, *b*, e 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apreciar, preliminarmente, as proposições, quanto à sua admissibilidade.

Na forma regimental, cabe, então, examinar se as PEC n.ºs 334, de 1996, 558, de 1997, 101, de 1999, 549, de 2002, 193, de 2003, e 128, de 2003, foram apresentadas pela terça parte, no mínimo, do número de Deputados (CF, art. 60, I), requisito que, segundo se infere dos levantamentos realizados pela Secretaria-Geral da Mesa, está atendido.

Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (CF, art. 60, § 1.º), circunstâncias que, no momento, não ocorrem, eis que o País se encontra em situação de plena normalidade político-institucional.

Há que se considerar, ainda, a determinação constitucional de que não será objeto de deliberação proposta de emenda à Constituição tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4.º, I a IV). As proposições em exame não infirmam quaisquer dessas vedações.

Dessa forma, as propostas passam pelo crivo dos preceitos constitucionais invocados, nada obstando a sua livre tramitação nesta Casa.

Não se argumente, como fazem alguns, com uma suposta quebra de isonomia entre parentes e não-parentes, que afetaria direitos individuais. Se as propostas vedassem aos parentes o acesso ao serviço público pela porta legal do concurso, estar-se-ia violando a garantia constitucional da isonomia. Mas não se trata disso; o que se busca, aqui, é impedir a prática do nepotismo, mancha moral manifesta na vida política e na prática administrativa do nosso país.

Na célebre paródia orweliana (*Animal Farm – A Revolução dos Bichos*), a lei da recém-fundada República dos Animais declarava, no *caput* do seu primeiro artigo, que “*todos os animais são iguais*”, para em seguida ressaltar, em parágrafo único, que “*alguns animais são mais iguais do que os outros*”. Nas propostas em exame, busca-se impedir a consolidação dessa república dos mais iguais, dos mais queridos, dos mais parentes, dos mais espertos, que tanto afronta a moralidade administrativa.

Diante do exposto, nosso voto é pela **admissibilidade** das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs **334**, de 1996, **558**, de 1997, **101**, de 1999, **549**, de 2002, **193**, de 2003, e **128**, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado SÉRGIO MIRANDA
Relator