

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 2.702-A, DE 1997 (Do Sr. Arlindo Chinaglia)

Estabelece impedimento à nomeação ou designação para cargos em comissão e funções de confiança no âmbito do Poder Legislativo; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. JOSÉ ROBERTO BATOCCHIO).
Pendente de parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos do art. 52, § 6º do Regimento Interno.

(ÀS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54))

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º No âmbito do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal é vedada a nomeação ou designação, para cargos em comissão e funções de confiança que compõem os quadros de pessoal das respectivas Casas Legislativas, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau de parlamentares e ocupantes de cargos e funções de livre provimento.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica a ocupante de cargo de provimento efetivo das carreiras legislativas, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao parlamentar ou dirigente determinante da incompatibilidade.

Art. 2º Cabe ao poder Legislativo regulamentar o disposto nesta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data da sua publicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

Desde o descobrimento do Brasil convivemos com o nepotismo na administração pública. Aspectos culturais, econômicos e éticos contribuem para a proliferação dessa prática. A sociedade brasileira não mais aceita esse tipo de procedimento na condução dos assuntos públicos. Faz-se necessária iniciativa do Legislativo para pôr fim a essa forma perniciosa de preenchimento de cargos e funções públicas.

O momento não poderia ser mais oportuno. Com a aprovação da Lei nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996, que trata das carreiras do Poder Judiciário, foi proibida a contratação de cônjuge ou parente até o terceiro grau para preenchimento de cargos e funções em comissão no âmbito daquele Poder.

O fundamento constitucional da harmonia entre os três poderes exige a adoção da medida semelhante no Legislativo e no Executivo. O presente projeto visa restabelecer a mencionada harmonia, ao definir tratamento equivalente ao

estabelecido no Judiciário para a nomeação de servidores para cargos e funções de livre provimento neste poder.

Ao estancar o nepotismo, estaremos contribuindo para a melhoria da eficiência e da eficácia do serviço público. Em que pese o risco das generalizações, em muitos casos os servidores contratados sob o critério de parentesco têm elevado nível de absenteísmo, capacitação inadequada para o cargo ou função e desempenho insatisfatório. Na situação extrema, recebem o salário sem trabalhar.

O concorrente preenchimento dos cargos mais elevados por critérios familiares contribui para desmotivar os servidores de carreira. A inviabilidade de ocupar cargos gerenciais nas diversas instâncias públicas desestimula o desempenho e o aprimoramento dos servidores, o que compromete a qualidade do serviço prestado à população. Resulta dessa prática secular o descrédito da sociedade para com o serviço público e, por consequência, para com o Estado.

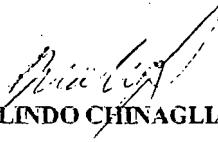
O art. 1º do projeto estabelece impedimento à contratação de parentes até o terceiro grau, inviabilizando a prática do nepotismo no Poder Legislativo. Recalva apenas os casos de ocupação de cargo em comissão e função de confiança por servidores efetivos, desde que o exercício não se dê junto ao Parlamentar ou dirigente determinante da incompatibilidade. Pretende-se com essa medida não prejudicar os integrantes das carreiras efetivas do Legislativo.

Pelas disposições do nosso projeto, fica assegurada a possibilidade de contratação de assessores que não sejam integrantes dos quadros do serviço público para preenchimento dos cargos e funções de livre provimento, porém sem a utilização de práticas nepotistas. Acreditamos que essa medida, aliada à capacitação e aperfeiçoamento do corpo técnico efetivo do Legislativo, contribuirá para a valorização dos trabalhos parlamentares e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Esta iniciativa contribuirá para a sensibilização da Presidência da República com vistas ao encaminhamento ao Legislativo de projeto de lei estabelecendo limitações equivalentes às ora propostas, no âmbito do Poder Executivo. Nesse projeto não abrange aquele Poder em função da reserva legal estabelecida no art. 61, §1º, alínea *a* da Constituição Federal.

Esperamos, pois, contar com o apoio de nossos eminentes Pares, na certeza de que, aperfeiçoando o nosso projeto, haverão de transformá-lo em lei das mais oportunas.

Sala das Sessões, em 1º de janeiro de 1997.



Deputado ARLINDO CHINAGLIA

**"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDl"**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

TÍTULO IV **Da Organização dos Poderes**

CAPÍTULO I **Do Poder Legislativo**

SEÇÃO VIII **Do Processo Legislativo**

SUBSEÇÃO III **Das Leis**

Art.61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal

ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Públíco e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Públíco e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....
.....

LEI N° 9.421 . DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996.

Cria as carreiras dos servidores do Poder Judiciário, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências.

O P R E S I D E N T E D A R E P Ú B L I C A
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

Art. 1º Ficam criadas as carreiras de Auxiliar Judiciário, Técnico Judiciário e Analista Judiciário, nos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário da União e do Distrito Federal e Territórios, na forma estabelecida nesta Lei.

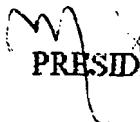
Art. 2º As carreiras de Auxiliar Judiciário, Técnico Judiciário e Analista Judiciário são constituídas dos cargos de provimento efetivo, de mesma denominação, estruturados em Classes e Padrões, nas diversas áreas de atividade, conforme o Anexo I.

Parágrafo único. As atribuições dos cargos, observadas as áreas de atividade, serão descritas em regulamento.

Art. 3º Os valores de vencimento dos cargos das carreiras judiciárias são os constantes do Anexo II.

.....
.....

Defiro. Encaminhe-se o Projeto de Lei nº 2.702/97
Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, no
termos do art. 52, § 6º, do Regimento Interno. Oficie-se à
Requerente e, após, publique-se.
Em 03/12/97.


PRESIDENTE

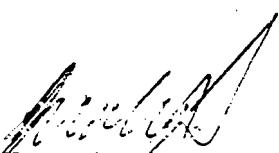
REQUERIMENTO N.º DE DE
(Do Sr. Arlindo Chinaglia)

Requer ao Sr. Presidente da Câmara dos Deputados o envio do Projeto de Lei 2.702/97 à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pelo decurso de prazo na comissão anterior.

Senhor Presidente,

Com base no art. 52, § 6º do Regimento Interno desta Casa, requeiro que o Projeto de Lei nº 2.702/97 seja enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em vista do esgotamento do prazo regimental na comissão anterior.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1997.


ARLINDO CHINAGLIA
Deputado Federal

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

I – RELATÓRIO:

Dispõe este projeto de lei no sentido de que “no âmbito do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal é vedada a nomeação ou designação, para cargos em comissão e funções de confiança que compõem os quadros de pessoal das respectivas Casas Legislativas, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau de parlamentares e ocupantes de cargos e funções de livre provimento.”

Estatui, também, sobre a exceção feita a “provimento efetivo das carreiras legislativas” e que o Legislativo regulamentará a lei em cento e vinte dias.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o Relator, Deputado João Mellão Neto, apresentou parecer pela rejeição, que não foi apreciado pela Comissão, havendo voto em separado do Deputado José Pimentel, pela aprovação.

O decurso de prazo ensejou requerimento do autor do projeto à Presidência da Casa, que deferiu o encaminhamento a esta Comissão, nos termos do artigo 52, § 6º, do Regimento Interno.

Aberto o prazo, não foram apresentadas emendas.

II – VOTO DO RELATOR

O projeto se inspira no legítimo sentimento de repulsa à prática do nepotismo, móvel este que só pode merecer aplausos.

Pretende-se, por este projeto de lei, vedar a todas as Casas Legislativas da República a “nomeação de parentes de seus membros,” para resumir.

Poder-se-ia dizer que, mesmo inspirando-se no princípio constitucional da moralidade no exercício da administração pública, o projeto

estaria a pecar por traçar regras pertinentes à gerência de pessoal dos Estados e Municípios, tema adstrito à autonomia desses entes federados.

Além disso, disporia sobre assunto **interna corporis** de cada Assembléia ou Câmara, sem falar no próprio Senado Federal.

A meu ver, no entanto, em relação ao aspecto constitucional a proposição em exame não apresenta óbice à aprovação, visto que disciplina por lei ordinária o preceito do art. 37, I, da Constituição Federal “verbis”:

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

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.”

A proposição, atendendo ao comando constitucional, nada faz além de estabelecer requisito para o preenchimento de cargo ou emprego em comissão.

Cabe sublinhar que o art. 37 estabelece normas gerais para a administração pública, devendo as leis regulamentadoras preceder as demais, inclusive a do regime jurídico. Tanto é que os dispositivos abrangem a administração no âmbito de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não cabendo regulamentação do dispositivo apenas para uma das esferas da organização político-administrativa do Estado.

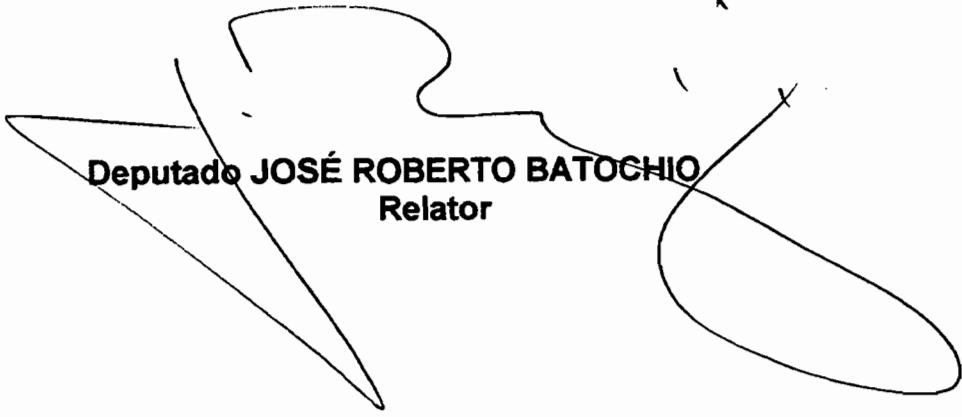
Não vale, portanto, argumentar que estar-se-ia a regulamentar matéria **interna corporis** de outras Casas Legislativas. Mesmo porque, quanto ao Senado oportuno lembrar que, como Casa revisora, participa do presente processo legislativo.

O Projeto sob análise, como já enfatizado, limita-se a estabelecer norma genérica moralizadora para a administração pública, sem nenhum reflexo financeiro ou orçamentário. Sob esse ângulo, portanto, também não se pode considerar a matéria aqui tratada, como sendo daquelas que devam ser tratadas autonomamente em cada um dos três níveis do legislativo.

No que diz respeito aos aspectos de juridicidade e técnica legislativa, a proposição está plenamente atendida.

Pelo exposto, votamos pela admissibilidade do Projeto de Lei nº 2.702 de 1997.

Sala da comissão, em 27 de maio de 1999.


Deputado JOSÉ ROBERTO BATOCCHIO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.702/97, nos termos do Parecer do Relator, Deputado José Roberto Batochio. O Deputado Iédio Rosa apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Ney Lopes - Presidente, Léo Alcântara - Vice-Presidente, Alceu Collares, Aldir Cabral, Aloysio Nunes Ferreira, André Benassi, Asdrubal Bentes, Augusto Farias, Bispo Rodrigues, Coriolano Sales, Dr. Antonio Cruz, Geovan Freitas, Gerson Peres, Inaldo Leitão, José Antonio Almeida, José Dirceu, José Genoíno, José Roberto Batochio, Luiz Eduardo Greenhalgh, Mendes Ribeiro Filho, Moroni Torgan, Murilo Domingos, Nelson Pellegrino, Nelson Trad, Oliveira Filho,

Paes Landim, Paulo Magalhães, Renato Vianna, Robson Tuma, Vicente Arruda, Zulaiê Cobra, Átila Lins, Cleonâncio Fonseca, Dilceu Sperafico, Djalma Paes, Edir Oliveira, Fernando Coruja, Gilmar Machado, Gonzaga Patriota, Jair Bolsonaro, João Matos, Luis Barbosa, Luiz Piauhylino, Mauro Benevides, Pedro Irujo, Professor Luizinho e Wilson Santos.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2002



Deputado NEY LOPES
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTICA E DE REDAÇÃO

VOTO EM SEPARADO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do nobre Deputado Arlindo Chinaglia, visa a inibir o nepotismo na administração pública, estabelecendo, assim, no âmbito do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, vedação a nomeação ou designação de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau de parlamentares e ocupantes de cargos e funções de livre provimento, nos quadros de pessoal das respectivas Casas Legislativas.

Explicita, o projeto, que nos casos de ocupante de cargos de provimento efetivo das carreiras legislativas a proibição é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao parlamentar ou dirigente determinante da incompatibilidade.

Por fim, estabelece o prazo de cento e vinte e dias para regulamentação da lei pelo respectivo Poder Legislativo.

O projeto, ao ser examinado pelo eminentíssimo Relator, Deputado José Roberto Batochio, foi considerado constitucional, jurídico e de boa técnica legislativa.

Entendeu, o ilustre Relator, que a regra contida no art. 37, inciso I, da Constituição Federal salva o projeto de qualquer oposição que se lhe faça, notadamente no tocante ao desrespeito à autonomia dos Estados e Municípios, bem como a regulamentação de matéria *interna corporis* de cada Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal, e do próprio Senado Federal.

Em que pese os elevados propósitos do insigne Relator em refrear a prática do nepotismo no âmbito do Legislativo, parece-nos que, técnica e substancialmente, a matéria não resiste a um exame de constitucionalidade mais aprofundado. Eis que, *in limine*, identifica-se colisão com pelo menos três princípios constitucionais e, ainda, a inobservância de norma constitucional de elaboração legislativa, que, em nosso entendimento, fulminam inteiramente a proposição.

O projeto encontra-se viciado desde o seu nascituro, conforme os argumentos expendidos na Justificação. O Autor declara que elaborou o projeto por inspiração da Lei nº 9.421, de 1996, que por sua vez cuida das carreiras do Poder Judiciário, na qual se proíbe a contratação de cônjuge ou parente até o terceiro grau para preenchimento de cargos e funções em comissão no âmbito daquele Poder.

Ora, incorreu em erro o Autor, ao transmutar o teor da lei - esta, também, de questionável constitucionalidade - para o Poder Legislativo, desconsiderando que, diferentemente deste, o Poder Judiciário é uno e indivisível. A divisão que se lhe atribui é meramente funcional, como instituição, estrutura e poder, o Poder Judiciário não se sujeita a fracionamento. Um juiz do Estado do Acre está adstrito às mesmas normas legais que um juiz do Estado do Rio Grande do Sul ou de Pernambuco. Isso, por conta da unicidade característica do Poder Jurisdic平io.

Tal unicidade é conferida pelo art. 92 da Constituição Federal, que como nos Textos Magnos anteriores, elenca os órgãos que exercem o Poder

Nem há que se cogitar dos princípios contidos no *caput* ou incisos do art. 37 da Lei Maior. Tais princípios não têm o condão de suprimir a autonomia dos Estados e Municípios. Tais princípios foram consagrados em nossa Constituição para que sejam observados como premissas básicas por todos os entes federados e seus órgãos, quando do exercício das competências que lhes foram constitucional e legalmente conferidas.

De tal sorte que, os Estados e Municípios, ao tratrem das questões administrativas de preenchimento de cargos, empregos e funções, deverão obdecer os princípios basilares da administração pública e os requisitos legais, conforme ordena o art. 37. Perverso e errôneo o raciocínio de que, estribado no art. 37, a União poderá se substituir aos demais entes federados e legislar sobre as condições de admissão de seu pessoal.

Formalmente, o projeto também não tem como prosperar, já que não se trata de matéria de lei e, sim, de resolução. A Constituição Federal é clara, conforme se depreende dos seus art. 51, inciso IV e 52, inciso XIII, que determinam que compete privamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal dispor sobre sobre cargos, empregos e funções de seus serviços, *in verbis*:

"Art. 51. Compete privadamente à Câmara dos Deputados:

IV - dispor sobre a sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

.....

Art. 52. Compete privadamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre a sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

Note-se que ambos os dispositivos foram alterados pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que implementou a Reforma Administrativa, mas a modificação ateve-se à exigência de lei exclusivamente para a fixação de remuneração, todas as outras hipóteses administrativas continuam a ser reguladas em cada Casa, privativa e separadamente, por meio de resolução. Inadmissível que a matéria seja sujeita ao crivo da outra Casa Congressual e, menos ainda, ao do Poder Executivo.

No que tange à constitucionalidade material, também, não há como convalidar a proposição de vício insanável, já que intenta contra o princípio de igualdade. É inegável que a prática do nepotismo tal como se verifica hoje no Brasil revela desmesurado protecionismo aos parentes. Injusto, porém, é admitir que todos os parentes das autoridades brasileiras são desprovidos de capacidade para o desempenho de cargos públicos e devem suas nomeações exclusivamente ao protecionismo.

Deve-se distinguir a nomeação, forma de provimento de cargos pela qual se verifica o ingresso no serviço público em geral, da nomeação para cargo de confiança, ou em comissão. Tal distinção, indispensável ao equacionamento dessa questão, infelizmente, tem sido tratada, no mais das vezes, de maneira demagógica, por pessoas que ignoram ou fingem ignorar a Constituição Federal, que agasalha normas de grande importância para o tema.

Conforme ensina o eminentíssimo constitucionalista pátrio Manoel Gonçalves Ferreira Filho, são "cargos em comissão todos aqueles cujo preenchimento deve depender da confiança do nomeante para o bom andamento da administração. São, por isto, ditos também cargos de confiança". (*in* Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, SP, 1990, p. 247)

O desempenho de atividades no serviço público não depende exclusivamente da capacidade profissional, há que se considerar o elemento da confiabilidade. "Independem, portanto, de concurso, as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e a exceção justifica-se, porquanto tais cargos devem ser providos, por pessoas de confiança da autoridade a que são imediatamente subordinadas." (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Rev. dos Tribunais, SP, 1998, p. 570)

Sendo livre a nomeação, não se justifica que se excluam os parentes das autoridade nomeantes. A nomeação deixaria, assim, de ser livre.

Note-se, por outro lado, que a Constituição colocou o critério da confiança acima do critério da capacidade, já que dispensou o concurso público para o preenchimento desses cargos. Chega a ser absurdo defender-se que os não-parentes sejam mais confiáveis do que os parentes. De igual modo, afirmar a ilegalidade da nomeação de parentes para o desempenho de cargos de confiança demonstra inteira ignorância jurídica.

O projeto claudica duplamente nessa questão. Primeiro, impede que o parente seja nomeado em cargo em comissão, de livre nomeação e designação. Ato que, *in concreto*, consubstanciaria flagrante constitucionalidade, pois cria injustificável discriminação de tratamento, prejudicando os parentes pelo simples fato de serem parentes. Em segundo lugar, na mesma trilha persecutória, o projeto prejudica também os concursados, restringindo a sua lotação, mais uma vez, desarrazoadamente, apenas pelo fato do parentesco.

No plano jurídico não há dúvida quanto à validade da nomeação de parentes para cargos em comissão. A questão que se coloca é no plano moral: é a de se saber se o nomeado tem condições para o desempenho das funções próprias do cargo. A liberdade de nomeação não se estende ao ponto de abrigar o incompetente, já que quem area com os custos e prejuízos da incompetência não será o parente nomeante, e sim, o contribuinte, destinatário do serviço público.

Impende, portanto, que se engendre mecanismos nos respectivos textos legais para que se impeça os abusos que configuram o nepotismo, como por exemplo, a contratação em número excessivo ou as admissões que contrariam os requisitos legais de nomeação.

Por último, o art. 2º do projeto, ao estabelecer prazo de regulamentação, também incorre em erro insuperável, de vez que afronta o princípio da separação de poderes, conforme recente decisão do Supremo Tribunal Federal em caso similar (ADI n° 645-2 DF). Nessa ação, a Egrégia Corte firmou o entendimento de que é defeso ao Poder Legislativo assinar prazo para que outro Poder exerça prerrogativa que lhe é própria. Na hipótese, de acordo com o já cabalmente demonstrado, o preenchimento

dos cargos que compõem os seus quadros administrativos é prerrogativa própria de cada Casa Legislativa, sendo vedado ao Congresso imiscuir-se no tema.

Sendo o que considero oportuno assinalar, pela razões precedentes, manifesto meu voto pela constitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.702, de 1997.

Sala da Comissão, em 11 de agosto de 1999.



Deputado IÉDIO ROSA