

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE

PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER N.º 008/2012

ASSUNTO: PROÍBE A PRÁTICA DE NEPOTISMO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO, INCLUSIVE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA, NO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DO PROJETO DE LEI

1. O vereador Reginaldo Alves Saraiva, autor da proposta legislativa sob análise, propõe a regulamentação em âmbito municipal da vedação da prática do nepotismo nos Poderes Executivo e Legislativo.

2. Em sua justificativa, ressalta que o tema da moralidade no poder público qualifica o exercício da atividade política, buscando-se a preservação e supremacia dos valores e princípios éticos, em especial a concretização da moralidade e impessoalidade da atividade política dentro dos órgãos públicos. Outrossim, destaca os precedentes da Resolução n.º 7/2005 do CNJ¹ e a Súmula 13 do STF², que deflagraram no Brasil a

¹RESOLUÇÃO N.º 07, DE 18 DE OUTUBRO DE 2005
O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições,



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSIDERANDO que, nos termos do disposto no art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, compete ao Conselho zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

CONSIDERANDO que a Administração Pública encontra-se submetida aos princípios da moralidade e da impessoalidade consagrados no art. 37, *caput*, da Constituição;

RESOLVE:

Art. 1º É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados.

Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:

I - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juizes vinculados; II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações;

III - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

IV - a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juizes vinculados, bem como de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

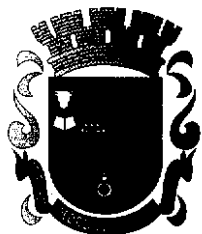
V - a contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juizes vinculados, ou servidor investido em cargo de direção e de assessoramento.

§ 1º Ficam excepcionadas, nas hipóteses dos incisos I, II e III deste artigo, as nomeações ou designações de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, admitidos por concurso público, observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo de origem, ou a compatibilidade da atividade que lhe seja afeta e a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido, além da qualificação profissional do servidor, vedada, em qualquer caso, a nomeação ou designação para servir subordinado ao magistrado ou servidor determinante da incompatibilidade.¹

¹Redação dada pela Resolução nº 21/2006.

§ 2º A vedação constante do inciso IV deste artigo não se aplica quando a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público houver sido precedida de regular processo seletivo, em cumprimento de preceito legal.

Art. 3º É vedada a manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que venha a contratar empregados que sejam cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de ocupantes de cargos de direção e de assessoramento, de membros ou juizes vinculados ao respectivo Tribunal contratante, devendo tal condição constar expressamente dos editais de licitação.¹



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

regulamentação/interpretação do instituto, coibindo a nomeação de parentes e afins até o terceiro grau para cargos em comissão na Administração Pública Direta e Indireta por parte dos Gestores.

DO FUNDAMENTO

3. A Administração Pública está estruturalmente vinculada aos princípios fundamentais estabelecidos pelo art. 37 da CF/88, devendo atender fundamentalmente aos interesses e necessidades da coletividade, respeitando-se ainda às Leis Especiais que regulam a sua atuação nas várias esferas da Federação.

¹ Redação dada pela Resolução nº 09/2005.

Art. 4º O nomeado ou designado, antes da posse, declarará por escrito não ter relação familiar ou de parentesco que importe prática vedada na forma do artigo 2º.

Art. 5º Os Presidentes dos Tribunais, dentro do prazo de noventa dias, contado da publicação deste ato, promoverão a exoneração dos atuais ocupantes de cargos de provimento em comissão e de funções gratificadas, nas situações previstas no art. 2º, comunicando a este Conselho.

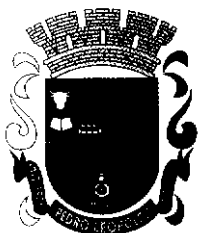
Parágrafo único Os atos de exoneração produzirão efeitos a contar de suas respectivas publicações.

Art. 6º O Conselho Nacional de Justiça, em cento e oitenta dias, com base nas informações colhidas pela Comissão de Estatística, analisará a relação entre cargos de provimento efetivo e cargos de provimento em comissão, em todos os Tribunais, visando à elaboração de políticas que privilegiem mecanismos de acesso ao serviço público baseados em processos objetivos de aferição de mérito.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Nelson Jobim
Presidente do CNJ

² "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 pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal."



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

4. Neste sentido, foram consagrados os princípios básicos reitores da Administração, que, no dizer do Grande e Saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles, ***“hão de pautar todos os atos administrativos”***³.

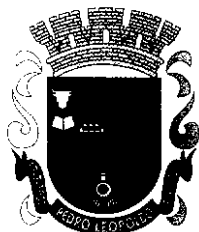
5. Segundo o festejado doutrinador, os princípios básicos da administração *“Constituem, por assim dizer, os fundamentos da Ação Administrativa, ou por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais”*⁴.

6. Os Princípios de que se estar a tratar são aqueles mencionados no texto constitucional de 1.988, art. 37, “caput”, e do art. 29 da Lei Orgânica Municipal de Pedro Leopoldo, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo que este último fora introduzido pela EC 19/98 com o objetivo de infundir a busca por resultados satisfatórios na atuação institucional da Administração Pública.

7. Não obstante a extensão do rol de princípios constitucionais da Administração acima mencionados, os da impessoalidade, moralidade e eficiência destacam-se sobremaneira no que tange à conformação da conduta do Gestor quanto à condução esmerada da coisa pública, posto que guardam grande conteúdo de ordem ética/moral, constituindo-se em verdadeiros esteios da boa administração. Neste sentido, cumpre destacar o conteúdo jurídico de

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, 199, p. 81.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, 199, p. 81/82.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

cada qual, a fim de se aferir a extensão da sua normatividade para efeito de vinculação dos agentes públicos em geral.

8. A idéia de impessoalidade, segundo o autor acima citado, *"nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Este princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1.º)".*⁵

9. Segundo Di Pietro, isto significa dizer que *"a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento".*⁶

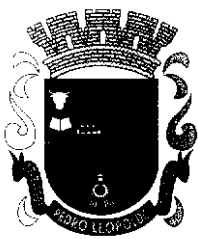
10. Por sua vez, a moralidade, segundo também nos leciona Meirelles, *"[...] constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como 'o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração'"*⁷.

11. O princípio da moralidade, portanto, consiste no dever

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, .199, p. 85.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, .199, p. 83.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

do administrador público em agir de modo ético e probo no trato com a coisa pública, sem desvios de natureza moral. De forte apelo nacional atualmente, o princípio da moralidade tem se afirmado como a salvaguarda contra os desmandos de maus administradores e as condutas lesivas ao erário. O princípio, além de vir expressamente disposto no art. 37 *caput* da CR-88, está subentendido no seu §4º, no art. 14, §9º, 15, V, 85, V, todos da Constituição da República, bem como na lei de improbidade administrativa – 8429-92 - e no art. 2.º da lei de Processo Administrativo (L 9.784/99). Outros estatutos legais também coíbem a prática de condutas tidas como desonestas e, portanto, imorais. Embora o princípio guarde relação com o princípio da legalidade, seu conteúdo é distinto, principalmente pela carga ética de que é portador.

12. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, *“O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto”*.⁸

13. Ainda na opinião do insigne autor, a propósito do mérito do projeto em apreciação *“Quanto à necessidade de preservar os padrões de moralidade no serviço público, é justo sublinhar (e também aplaudir) a disciplina aprovada pelo Conselho Nacional de Justiça, em resolução regulamentadora de dispositivo constitucional, pela qual ficou expressamente vedada a condenável*

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19ª Ed.. São Paulo: Lumen Juris, 2008, p. 18.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

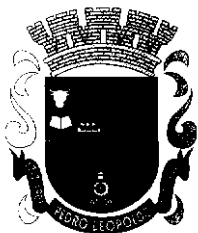
prática do nepotismo, sem dúvida uma das revoltantes formas de improbidade na Administração ."

14. Por fim, merece destaque o princípio da eficiência, que, segundo Meirelles, "[...] exige que a atividade administrativa seja exercida com *presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*".⁹

15. Mais moderno princípio da função administrativa, o princípio da eficiência foi introduzido expressamente no texto constitucional por força do movimento de Reforma do Estado (EC 19-98), preconizando para a Administração Pública o desempenho ótimo de suas atividades, com vistas à maior satisfação da comunidade, não se limitando, portanto, apenas à legalidade estrita do ato, mas buscando também a qualidade e a efetividade da atividade estatal (administração de resultado).

16. Para se conseguir imprimir eficiência no fazer administrativo, segundo os reformadores, foram concebidas duas vertentes de atuação: modo de atuação do agente público (qualificação e avaliação de pessoal) e modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública (remodelagem do aparelho estatal, introduzindo-se novas figuras jurídico-estatais: contrato de gestão,

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, .199, p. 89..



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

prática do nepotismo, sem dúvida uma das revoltantes formas de improbidade na Administração ."

14. Por fim, merece destaque o princípio da eficiência, que, segundo Meirelles, "[...] exige que a atividade administrativa seja exercida com *presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*".⁹

15. Mais moderno princípio da função administrativa, o princípio da eficiência foi introduzido expressamente no texto constitucional por força do movimento de Reforma do Estado (EC 19-98), preconizando para a Administração Pública o desempenho ótimo de suas atividades, com vistas à maior satisfação da comunidade, não se limitando, portanto, apenas à legalidade estrita do ato, mas buscando também a qualidade e a efetividade da atividade estatal (administração de resultado).

16. Para se conseguir imprimir eficiência no fazer administrativo, segundo os reformadores, foram concebidas duas vertentes de atuação: modo de atuação do agente público (qualificação e avaliação de pessoal) e modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública (remodelagem do aparelho estatal, introduzindo-se novas figuras jurídico-estatais: contrato de gestão,

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, .199, p. 89..



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

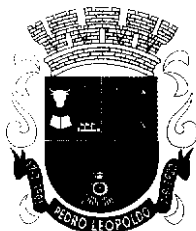
agências reguladoras, organizações sociais etc).

17. Em razão deste “novo” princípio, já tem sido avaliado pelos Tribunais de Contas a hipótese do controle de gestão sobre os atos administrativos. Não faltam autores que criticam a inclusão do princípio da eficiência no texto magno, considerando a ineficiência da atuação estatal muito mais como resultado da própria falta de comprometimento dos agentes públicos com a causa pública. A partir daí, surge a noção de Administração Gerencial.¹⁰

18. De ver-se, então, que os princípios publicistas mencionados balizam a conduta do gestor, de modo a adequá-la aos interesses públicos e aos fins constitutivos do próprio Estado, buscando afastar assim toda e qualquer ingerência do interesse privatista sobre a coisa pública, principalmente no que tange à prática do nepotismo.

19. Neste sentido, observa-se que a proposta legislativa em comento vem de encontro aos princípios constitucionais destacados, principalmente no que toca à regulamentação da vedação de nomeação de parentes, colaterais e afins para ocuparem cargos públicos comissionados.

20. Na verdade, a proposta legislativa em tela traduz a prescrição da Súmula 13, expedida pelo STF (cf. nota 2), que vedou a prática do nepotismo no âmbito de todos os poderes da federação, constituindo-se tão somente na regulamentação da matéria na esfera municipal, com todos os contornos jurídicos necessários à sua efetivação junto à Administração Pública local, como corolário dos imperativos constitucionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

21. Do ponto de vista da técnica legislativa, por seu turno, considerando-se os dispositivos lógico-jurídicos da Lei Complementar 95/98, fazem-se necessárias algumas modificações no texto da proposta, em homenagem à correição redacional e técnica preconizada pela mencionada lei, a saber:

21.1. a ementa, o art. 1.º e o §2.º da proposta, deverão ter substituída a sua redação pela que se sugere a seguir:

EMENTA: Veda a prática de nepotismo em todas as suas formas, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Pedro Leopoldo, inclusive da Administração Pública Indireta, e dá outras providências.

Art. 1.º Fica vedada a prática de nepotismo em todas as suas formas, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais de Pedro Leopoldo, inclusive da Administração Pública Indireta, sendo nulos os atos assim caracterizados.

§1.º Entende-se por formas de nepotismo:

I - nepotismo direto: aquele em que há a contratação direta de parentes ou afins até o terceiro grau por agente público;

II - nepotismo indireto: aquele em que há a contratação de parentes ou afins de agente público por outro com a respectiva contrapartida.

§ 2.º Não se inclui na vedação disposta no art. 1.º desta Lei a nomeação para os cargos de Secretário Municipal.

21.2. o art. 2.º, incisos I, II e III, também deverá ter a sua redação substituída pelo seguinte texto:

Art. 2º. Constituem práticas de nepotismo.

I - O exercício de cargo em comissão, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Pedro Leopoldo, inclusive da Administração Pública indireta, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, dos Vereadores ou servidores em cargo de direção, chefia e assessoramento;

II - A contratação por tempo determinado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Pedro Leopoldo, inclusive da Administração Pública indireta, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos Vereadores ou servidores em cargo de direção, chefia e assessoramento;

III - A contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexistência de

¹⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19ª Ed.. São Paulo: Lumen Juris, 2008, p.23/25.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

licitação, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Pedro Leopoldo, inclusive da Administração Pública indireta, de pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, dos Vereadores ou servidores em cargo de direção, chefia e assessoramento.

21.3. o art. 3.º também deverá ter a sua redação substituída pelo seguinte texto:

Art. 3º. Antes da posse, o servidor nomeado no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Pedro Leopoldo, inclusive da Administração Pública indireta, em cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, apresentará declaração de que não tem parentesco consanguíneo, em linha reta ou colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, com Vereador, bem como com servidor ocupante de cargo de direção, chefia e assessoramento.

CONCLUSÃO

22. À vista do exposto, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto e comento atende aos requisitos constitucionais e legais afetos à matéria legislativa, razão pela qual é de parecer favorável ao seu regular trâmite nesta Casa Legislativa, ressalvando, no entanto, a necessidade de adequação da redação do texto legal, tal qual sugerido no item 21 deste parecer.

23. No que pertine ao regime de votação da proposta, deve ser observada a regra de quorum disposta no art. 70, §2.º, V(maioria absoluta), através do rito prescrito no art. 148,I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo(escrutínio aberto e nominal)

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 13 de fevereiro de 2012.


Rubens Alves Ferreira
Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo