

cc 12

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 120, DE 2019

Altera os arts. 37 e 87 da Constituição Federal, para disciplinar a vedação do nepotismo na Administração Pública.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 37 e 87 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37.....

.....
XXIII – é vedada a nomeação para cargo em comissão, ou a designação para função de confiança, no âmbito do mesmo órgão, ou, no caso da Administração Indireta, da mesma entidade, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de agente político ou membro de Poder, bem como de servidor ou empregado público investido em cargo em comissão ou função de confiança, compreendido na proibição o ajuste mediante designações recíprocas de cônjuges, companheiros ou parentes de agentes políticos, membros de Poder, servidores ou empregados de órgãos ou entidades distintos.

.....
§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II, III e XXII implicará a nulidade do ato e a punição, por ato de improbidade administrativa da autoridade responsável, nos termos da lei.

.....
§ 13. Consideram-se órgãos, para os fins do inciso XXIII do *caput* deste artigo, os Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, as Casas do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais Federais, o Ministério Público da União, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União,

Recebido am 06/08/2019
Hora: 18:52
Mer

P

SF/19522.41089-13

Página: 1/8 12/07/2019 09:27:09

5e0b2516fb0c015a8ea10551cbf26b95aebe7f017



SF19522.41089-13

bem como os correlatos existentes em âmbito estadual, distrital e municipal.

§ 14. Excluem-se da vedação do inciso XXIII do *caput* deste artigo a nomeação para cargo em comissão e a designação para função de confiança:

I – de nível hierárquico igual ou superior ao do cargo ou função exercida pelo agente político, servidor ou empregado público determinante da incompatibilidade;

II – de nível hierárquico igual ou inferior ao da função ou cargo regularmente exercido até então pelo nomeado ou designado;

III – quando o nomeado ou designado, cumulativamente:

a) exercer cargo ou emprego efetivo do quadro de pessoal do mesmo órgão ou entidade;

b) não estiver, mediata ou imediatamente, subordinado hierarquicamente ao agente político, membro de Poder, servidor ou empregado público determinante da incompatibilidade.

§ 15. A vedação do inciso XXIII do *caput* deste artigo se estende à nomeação ou designação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, do Chefe do Poder Executivo, para:

I – qualquer cargo em comissão ou função de confiança de órgão desse Poder, inclusive os referidos no art. 87 e seus correlatos estaduais, distritais e municipais;

II – os cargos de Chefe do Ministério Público, dirigente de entidade da Administração Indireta e, quando a escolha também couber ao Chefe do Poder Executivo, de magistrado.” (NR)

“Art. 87. Os Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, observado o § 14 do art. 37.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Os atos de dispensa ou exoneração de quem, na data da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, encontre-se em situação que infrinja o inciso XXIII do *caput* do art. 37 da Constituição deverão ser publicados no prazo de trinta dias.



JUSTIFICAÇÃO

O nepotismo é um flagelo que, no Brasil, deita raízes no período colonial. Uma prática secular como essa tende a se perpetuar se as alterações normativas destinadas a combatê-la não vierem acompanhadas de um processo de mudança de mentalidade. Isso não diminui a importância das alterações normativas, que certamente podem operar como agente catalisador das transformações culturais.

A despeito de algumas iniciativas pontuais no sentido de coibir o nepotismo, é certo que um regramento nacional, válido para a administração pública nas três esferas da Federação, nunca logrou ser aprovado pelo Congresso Nacional. E essa inércia deu ensejo a que o Supremo Tribunal Federal (STF), por interpretação de princípios enunciados pelo Texto Constitucional, viesse a editar, em 2008, a Súmula Vinculante nº 13, que vedava, nos seguintes termos, o nepotismo:

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.

Até mesmo em razão de o STF ter tomado a frente no processo, o interesse pela regulação da matéria arrefeceu no âmbito do Poder Legislativo, numa postura criticável a nosso ver, porque demissionária. Se o Congresso Nacional pode, com razão, insurgir-se contra a assunção de funções legislativas pelo Poder Judiciário, não faz sentido permanecer inerte, pois, em muitos casos, é exatamente essa inércia que abre espaço para a ação dos outros Poderes.

Ademais, o exercício, pelo Poder Judiciário, de funções que não lhe são próprias e típicas costuma cobrar seu preço. Os termos em que foi redigida a Súmula Vinculante nº 13 dão margem a inúmeras discussões sobre o seu alcance. Essa circunstância teve seus contornos bem identificados no relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2006, apresentado pelo saudoso Senador Luiz Henrique na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 2013. O relatório não chegou a ser votado na Comissão, e a PEC restou arquivada sem deliberação, destino

SF/19522.41089-13


Página: 3/8 12/07/2019 09:27:09

5e0b2516fbc015a8ea10551cbf26b95aebe7f017



comum a diversas outras sobre o mesmo assunto. Sua Excelência, contudo, apontou uma série de problemas na Súmula e formulou substitutivo que, trazendo para o Texto Constitucional a regulação da matéria, pretendia dar solução a eles. De fato, tão logo editada a Súmula, exegeses divergentes surgiram em sua aplicação, o que depõe contra sua própria razão de ser. Como notou o Procurador-Geral da República, na petição inicial da Reclamação nº 6.838:

13. Tem-se conhecimento, Brasil afora, que outras autoridades públicas estão conferindo uma exegese ora ampliativa, ora restritiva à norma sumulada. Uns estão a exonerar das funções de confiança e cargos comissionados os servidores efetivos, mesmo que não detenham vínculo hierárquico direto com eventual parente nos quadros da Administração Pública.

14. Outros estão a ver nepotismo direto ou cruzado a tomar-se não um órgão ou Poder, mas o ente federal em sua totalidade. Certo que o exagero ou o excesso não são bons conselheiros para a atividade hermenêutica, a questão está a merecer detida reflexão por parte dessa Corte, sobretudo porque tem gerado assimetrias verticais e horizontais na aplicação da norma vinculativa, às vezes devido ao temor que muitos administradores estão tendo de incorrer em ato de improbidade administrativa.

Chegou-se mesmo a cogitar de uma revisão da Súmula, o que não veio a ocorrer até hoje. Há, de fato, vários pontos discutíveis no Verbete, como bem assinalado pelo Senador Luiz Henrique: (i) a limitação literal da incompatibilidade ao vínculo de parentesco com *a autoridade nomeante* ou com *servidor ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento*, o que poderia excluir da vedação, por exemplo, parente de parlamentar, por ele indicado, mas formalmente nomeado pelo Presidente da Casa legislativa; (ii) a extensão da incompatibilidade ao vínculo de parentesco com servidor ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento *da mesma pessoa jurídica*, o que poderia estender de forma exorbitante o seu alcance, como no caso em que o vínculo se verificasse entre pessoas trabalhando em órgãos de Poderes diversos de um mesmo ente político e residindo a milhares de quilômetros de distância um do outro, sem que houvesse o mais tênue indício de influência de um na nomeação do outro; (iii) a aplicação do interdito à nomeação *para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada*, destoando da nomenclatura utilizada pela própria Constituição, em seu art. 37, V; (iv) a omissão de disciplina específica nos casos de servidor ocupante de cargo efetivo que vem a exercer cargo em comissão ou função comissionada, tendo parente investido em cargo em comissão de direção, chefia ou assessoramento do mesmo órgão, mas que não seja seu superior hierárquico.

SF19522.41089-13

Página: 4/8 12/07/2019 09:27:09

5e0b2516fb0c015a8ea10551cbf26bb95aebe7f017



Além desses pontos levantados no já citado relatório à PEC nº 15, de 2006, somamos a questão das nomeações de agentes políticos, como são os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Tanto em precedente da Súmula quanto em decisões ulteriores, o STF entendeu que a vedação ao nepotismo não se aplicaria às nomeações para tais cargos, por restringir a liberdade do Chefe do Poder Executivo de escolher seus auxiliares diretos e dado regime constitucional especial a que eles se submetiam. Temos para nós que tais argumentos não devem prevalecer. Se o Prefeito Municipal não pode nomear um filho seu para cargo comissionado de menor responsabilidade e relevância, por tal se configurar nepotismo, com maior razão ainda não deveria poder nomeá-lo para o cargo de Secretário Municipal.

Com o objetivo de remediar os problemas anteriormente descritos, apresentamos a presente proposta de Emenda à Constituição, claramente inspirada no substitutivo do Senador Luiz Henrique, ao tempo em que prestamos homenagem a esse ilustre brasileiro, que engrandeceu o Senado Federal em sua passagem por esta Casa. Além de mais condizente com as exigências de técnica legislativa, sobretudo quanto ao seu alcance, acreditamos que o texto apresenta as seguintes vantagens em relação à Súmula Vinculante nº 13: (i) representa o exercício da função legislativa pelo Poder ao qual ela foi constitucionalmente atribuída; (ii) qualifica expressamente como ato de improbidade o descumprimento de regra proibitiva do nepotismo pela autoridade responsável; (iii) limita a proibição a casos em que o parentesco se verifica dentro de um mesmo órgão, entendido este de modo amplo, para alcançar os chamados órgãos superiores e todos aqueles nos quais se desmembram, mas não a pessoa jurídica como um todo; (iv) exclui da vedação casos em que, pelo contexto ou mesmo por razões lógicas, ela não se verificaría, como quando a nomeação que ensejaria a incompatibilidade é para cargo superior hierarquicamente ao exercido pelo parente; (v) evita um espécie de penalização de servidor ocupante de cargo efetivo, que poderia ver-se impedido, durante toda a vida funcional, de exercer cargo em comissão, pelo simples fato de um parente seu também exercer cargo em comissão no mesmo órgão, ainda que não fosse o responsável pela sua nomeação nem seu superior hierárquico mediato ou imediato; (vi) veda a nomeação de parentes do Chefe do Poder Executivo para os cargos de Ministro de Estado, Secretário Estadual e Municipal, bem como de Chefe do Ministério Público e de magistrado, neste último caso quando a própria escolha couber ao Chefe do Poder Executivo.

Com a certeza de que as mudanças constitucionais propugnadas contribuirão para, de um lado, tornar mais efetivo o combate

SF/19522.41089-13

Página: 5/8 12/07/2019 09:27:09

5e0b2516fb0c015a8ea10551cbf26b95aebe7f017



ao nepotismo, e, de outro, tornar mais claros os casos em que ele ocorre, dando cumprimento ao princípio da segurança jurídica, rogamos o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

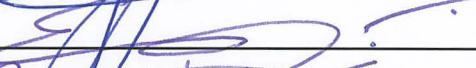
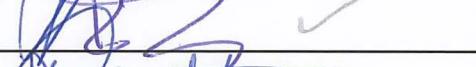
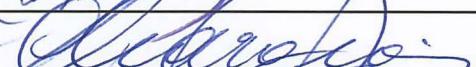
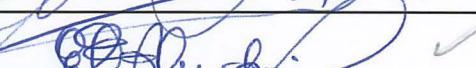
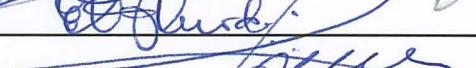


Senador(a) STYVENSON VALENTIM

Página: 6/8 12/07/2019 09:27:09
5e0b2516fb0c015a8ea10551cbf26b95aebe7f017

SF/19522.41089-13



SENADOR	ASSINATURA
1. Acir	
2. Izalci	
3. Eduardo Gómez	
4. Plínio Valério	
5. Otávio Rodrigues	
6. Rocério Carvalho	
7. Pedro Barone	
8. Renan Calheiros	
9. Wellington Fagundes	
10. Elmano Ferreira	
11. Enaldo Souza	
12. Sérgio	
13. Reguffe	
14. Kátia Abreu	
15. Jamil	
16. Luiz Cláudio Heitor	
17. Telmário	
18. Paulo Paim	
19. Mário Bogéa	
20. Jovemílio Netto	
21. Roberto Freire	
22. Rosângela Correia	
23. Alessandro Viana	
24. Cidinho Taunay	
25. Antônio Carlos	

licença

X



PEC NEPOTISMO - Sen. Styvenson

SEADOR	ASSINATURA
26. <u>Wagner</u>	<u>J. Dutra</u> X
27. <u>Joaquim Melo</u>	<u>A. Min</u> X
28. <u>Fábio Kassab</u>	<u>A. Min</u> ✓
29. <u>Bruno Covas</u>	<u>OPONISTO</u> ✓
30. <u>Humberto Costa</u>	<u>Humberto Costa</u> ✓
31. <u>Euclides Faria</u>	<u>Euclides Faria</u> ✓
32. <u>Dário Berger</u>	<u>-</u> ✓
33. <u>Wladimir</u>	<u>-</u> ✓
34. <u>Randolfe Rodrigues</u>	<u>-</u> ✓
35. <u>Rodrigo Cunha</u>	<u>-</u> ✓
36. <u>E. AMIN</u>	<u>E. Amin</u> ✓
37. <u>Marcos do Val</u>	<u>-</u> ✓
38. <u>Carlos Izquierdo</u>	<u>C. Izquierdo</u> ✓
39. <u>Antônio Andrade</u>	<u>Antônio Andrade</u> ✓
40. <u>Fábio Siqueira</u>	<u>Fábio Siqueira</u> ✓
41. <u>Maria Gabrielli</u>	<u>Maria Gabrielli</u> ✓
42.	
43.	
44.	
45.	
46.	
47.	
48.	
49.	
50.	

SR/19522.41089-13