

Parecer Especial

Ano - 2007

PARECER nº 016/ 2007.
(RI, arts. 98, I, “b”, e 198, § 1º).

OBJETO

Veto Total, apresentado ao Projeto de Lei nº EM-087/ 2007, que dispõe sobre a vedação de nomeação de parentes para quaisquer cargos em comissão e para funções de confiança na estrutura da Administração Direta e Indireta do Município.

RELATÓRIO

NOS TERMOS DOS ART. 98, I, “B” E 198, § 1º, DO REGIMENTO INTERNO, FOI CONSTITUÍDA ESTA COMISSÃO ESPECIAL PARA ANALISAR O VETO TOTAL OFERECIDO PELO SR. PREFEITO MUNICIPAL, AO PROJETO DE LEI Nº EM-087/2007, QUE dispõe sobre a vedação de nomeação de parentes para quaisquer cargos em comissão e para funções de confiança na estrutura da Administração Direta e Indireta do Município.

Ressalte-se de início, que a Proposição Legislativa teve regular tramitação nesta Casa e, uma vez aprovada em 13 de novembro de 2007, foi encaminhada ao Executivo em data de 20 de novembro de 2007, através do ofício CM-194/ 2007 – CE, para a sanção do Sr. Prefeito.

Nos 15 (quinze) dias úteis previstos no art. 51, § 1º, da Lei Orgânica, o Prefeito Municipal ofereceu o presente **Veto Total** ao Projeto de Lei nº EM-087/ 2006, dele dando conhecimento ao Presidente da Câmara no prazo legal, através de Ofício nº EM-230/ 2007, datado de 11 de dezembro de 2007.

DO VETO

De início, reiteramos o Parecer emitido pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação, que aprovou pela Legalidade, Constitucionalidade e Juridicidade da matéria, com fulcro nos arts. 11, IV, e 48, § 3º, V, da LOM, c/ c art. 164, III do Regimento Interno e no art. 37, caput, da Carta Constitucional de 1988.

Sustenta o Sr. Prefeito Municipal que o **Veto Total** ao Projeto de Lei nº CM-087/ 2007, impõe-se, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, alegando em síntese o seguinte:

1. Alega inicialmente que “(...) *No caso em tela, o ilustre Edil apresentou a “emenda modificativa”, que a rigor do art. 201 do Regimento Interno da Câmara (Resolução nº CM-156/98), **esta somente poderia ser apresentada desde que não modificasse substancialmente o dispositivo da norma**”.* (Grifamos).

Da simples leitura da emenda vê-se que a mesma apenas aumentou o rol de agentes públicos que por meio indireto podem influenciar no processo de ingresso do nepote na administração pública, em detrimento aos princípios constitucionais.

Assim, não conseguimos vislumbrar a suposta alegação substancial ao Projeto apresentado, que enseja em seu não recebimento.

Por outro lado, a emenda não poderia ser aceita se não viesse a alterar o Projeto inicial, a teor do que dispõe o art. 153, III, do Regimento Interno, pois, não poderia guardar identidade com a matéria em tramitação.

2. Sustentam ainda que “(...) *as alterações substanciais feitas pela Câmara, que modificam o conteúdo e alcance da Lei, ofendem o art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal c/c art. 48, § 3º, IV, da Lei Orgânica do Município de Divinópolis, **porquanto a matéria está reservada a lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo**”.* (Grifamos).

No que concerne a alegação de que a matéria está revestida de Lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, isso não resta dúvida, entretanto, **após, ter sido o Projeto protocolado na Câmara Municipal, é direito do Vereador, apresentar emendas e substitutivos, a teor do que dispõe o art. 38, II, art. 201, Parágrafo Único, I, do Regimento Interno. Verbis:**

“Art. 38 – São direitos do Vereador, uma vez empossado:

II – apresentar proposições, discutir e deliberar sobre matéria em tramitação;

Art. 201 – Emenda é a proposição apresentada como acessória a Projeto e se classifica em:

Parágrafo Único – A emenda quanto a sua iniciativa é:

I – de Vereador, podendo ser individual ou coletiva;”

Tal direito baseia-se, no legítimo Poder de Legislar do Parlamentar eis que, impedi-los de apresentar emendas, sob a alegação de que a iniciativa da matéria é privativa do Executivo, seria cercear-lhes esse sagrado direito constitucional.

O poder do Vereador em apresentar emendas, é ampla, restringida apenas pela vedação de aumento de despesas nos projetos de iniciativa do Executivo Municipal ou veicular matéria que não tenham pertinência temática com o projeto inicial.

Neste sentido, o **Ministro Carlos Brito**, na Adin nº 3114/ SP, assim decidiu:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.).”

- As normas constitucionais de processo legislativa não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matéria diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigura-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).”

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na Adin nº 2322, assim decidiu:

“ARTIGO - A lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que os dispositivos introduzidos no texto da lei não estejam destituídos de pertinência temática com o projeto original nem acarrete despesa (CF, art. 63, I). Com esse entendimento, o Tribunal, julgando o pedido de medida cautelar em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Alagoas, afastou a alegada inconstitucionalidade formal do art. 56 da Lei 6.145/2000, do mesmo Estado, em cujo projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo constava a expressão, “mediante decreto”, a qual fora substituída pela expressão “mediante lei específica” por emenda parlamentar.”

Importante esclarecer, que uma vez em tramitação, não se questiona mais a iniciativa da matéria em discussão, como quer fazer entender, num exercício de mágica.

No caso em apreço, foi apresentado o Projeto de Lei EM-087/ 2007, que recebeu emendas, no legítimo direito de legislar, devidamente amparados pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno.

Portanto, não há que se questionar a legitimidade das emendas apresentadas, no que concerne a sua iniciativa.

3. Argüi-se ainda, que “(...) Não se pode enquadrar como ato de nepotismo a presença de parentes entre os cargos de Secretários e afins, visto que estes não têm o poder e a competência para nomear/exonerar. O ato administrativo de nomeação, no âmbito deste Poder Executivo, é privativo do Prefeito e do Vice-Prefeito, e guarda correlação direta com o fim alcançado.”

No que concerne a presente alegação, gostaríamos de ressaltar que, a marca ilícita do nepotismo situa-se exatamente na dose considerável de influência do vínculo familiar como motivação do ato administrativo.

O agente que dá causa à nomeação tem como instrumento precípua a possibilidade real de manejo da vontade administrativa (de forma direta, praticando ele mesmo o ato de provimento; OU INDIRETA , a partir da ação de outros agentes) para fazer valer o critério de parentesco sobre as regras principiológicas constitucionais.

Deveras, é a partir da penetração da influencia familiar no processo de ingresso do nepote na Administração Pública que verifica a quebra da moralidade administrativa, que se imiscuem as searas privada e pública, que se atenta contra a isonomia dos administrados e que se impulsiona a ineficiência da máquina estatal.

Destarte, havendo a utilização de influência daquele que exerce função pública – e em razão desta – para a admissão de indivíduo a ele ligado por vínculo de parentesco, restará configurada prática de nepotismo e, conseqüentemente, o vício do ato administrativo.

Assim, para caracterizar o nepotismo, basta que haja influência, mesmo que indireta, para o ingresso do nepote na Administração Pública, para se verificar quebra dos princípios constitucionais.

O nepotismo estabelece uma relação próxima com dois princípios da administração pública. Sendo eles o princípio da moralidade e o princípio da legalidade. No primeiro, moralidade, constatamos uma meta para que os administradores públicos busquem atuar dentro dos limites éticos e combater as vantagens auferidas com os seus cargos. O oposto disso estaria em dissonância com o administrar da coisa pública. No segundo, legalidade, teremos um estabelecer de normas que objetivam pautar condutas, voltadas à atuação da Administração Pública e o seu oposto será entendido como um confronto à norma legal. Estando esta relação – legalidade e nepotismo –, sobre a ótica influente da moralidade, cada vez mais limitadas (em menor grau), pois basta analisar leis como o Estatuto dos Servidores da União (art. 117, VI, da Lei 8.112/90), o Regime Jurídico dos Servidores do Poder Judiciário da União (art. 10, Lei 9.427/96), o Regime Interno do Supremo Tribunal Federal (art. 335, § 7º e 357, parágrafo único), e a recente Resolução do Conselho Nacional de Justiça (Resolução 07/2005), dentre outras, para constatar que visão estabelecer restrições aos interesses particulares.

Infringir preceitos morais e legais acarreta desvio de finalidade. Ou seja, desenvolver, na estrutura pública da Administração, uma linha predominante de cargos em comissão ou funções de confiança, importa reduzir ao reduzir ao máximo o que constituir regra: o concurso público para prover cargo público. Nesse sentido, o nepotismo afronta os princípios constitucionais da administração pública e pode fazer com que o administrador incorra em improbidade administrativa.

4. Por fim, alega-se ainda que “(...) Deve ainda ser consignado que ao tutelar o Executivo deste modo, o Legislativo faz uma interferência indevida em ato de gestão típico do Prefeito, malferindo deste modo o comando do artigo 2º da Constituição da República, e violando, ipso facto, preceito fundamental.”

Com o devido respeito, a presente alegação não procede, eis que, trata-se de Projeto em tramitação, que poderia, como de fato foi, ser emendada nos termos do art. 201, do Regimento Interno.

Tal alegação, somente proceder se o Projeto apresentado fosse de autoria de membros do Poder Legislativo, em verdadeira afronta as prerrogativas constitucionais do Poder Executivo.

Voltamos a reafirmar que, independentemente da iniciativa, estando Projeto em tramitação o mesmo pode receber emendas, restringido apenas, pela vedação de aumento de despesas nos Projetos de iniciativa do Executivo Municipal ou veicular matéria que não tenham pertinência temática com o Projeto Inicial.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, causa-nos estranheza, o Chefe do Poder Executivo **Vetar** matéria de sua própria iniciativa, onde na pior das hipóteses, poderia sim, apresentar veto parcial, referente às emendas que julgar-se necessárias.

Esta Comissão, opina pela **rejeição** do veto total apresentado, por absolutamente falta de inconstitucionalidade e contrariedade do interesse público.

É o parecer,

S.M.J.

Divinópolis, 27 de dezembro de 2007.

Antônio de Lisboa Paduano Pereira
Vereador-Relator

Edmar Antônio Rodrigues
Vereador-Presidente

Roberto Bento
Vereador-Membro

Rozilene Bárbara Tavares
Consultora Jurídica – OAB/ MG: 66.289