



EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Trata o presente Projeto de Emenda da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre da vedação da prática de nepotismo em todos os níveis da Administração Municipal, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no do Legislativo.

O nepotismo tem sido uma realidade na história da administração pública. A sociedade brasileira tem criticado essa prática manifestando-se contrária a ela através dos meios de comunicação de massa, e, especialmente, através de pronunciamentos políticos em seus mais variados fóruns, sejam eles federal, estaduais ou municipais.

A Câmara Municipal de Porto Alegre, preocupada em disciplinar a matéria relativa às nomeações de servidores em cargos de comissão, evitando a prática do nepotismo, vem, propor a presente alteração da Lei Orgânica Municipal.

O Legislativo Municipal, ao aprovar a presente emenda, estará demonstrando à população que cumpre sua obrigação de fiscalizar e impedir toda e qualquer possibilidade do exercício de privilégios com recursos públicos, dentre os quais tem especial destaque a nomeação de cônjuge, companheiro ou companheira e de parentes até o segundo grau.

Dessa forma, é o objeto do projeto que segue, a **PROIBIÇÃO DA PRÁTICA DO NEPOTISMO EM TODOS OS NÍVEIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIRETA OU INDIRETA, DE PORTO ALEGRE**, para o que, vimos recolher o apoio dos demais edis dessa capital.

Esta proposição já tramitou neste legislativo através de Projeto De Emenda Da Lei Orgânica – PELO – de N° 05/95, PROC. 2583/95, de autoria do então Vereador João Verle. Naquela oportunidade o projeto teve sua tramitação dificultada em virtude de louvável parecer da procuradoria desta casa que soube bem focar aspectos legais contidos em acórdãos que versam sobre inconstitucionalidade, ora formal, ora material. De qualquer modo, não chegou a haver tramitação completa, com votação, e o projeto permaneceu mais tempo arquivado do que tramitando.

Houve ainda, outros dois projetos com mérito semelhante, ambos de iniciativa do Vereador Aldacir Oliboni, o PROC. 789/01 PLCL 01/2001 e o PROC. 550/05 PLCL 003/05. Ambos esbarraram em pareceres da procuradoria do legislativo municipal, onde em um foi aduzida a sua inorganicidade formal em razão de vício de iniciativa pois a matéria está entre aquelas do artigo 94 da LOMPA, de iniciativa privativa do Chefe Do Poder Executivo Municipal e no outro, mais recente, foi aduzida a necessidade da matéria ser regulada em sede de alteração da Lei Orgânica, antes de se incursionar em modificações na Lei Complementar N° 133/85, Estatuto do Servidor Público Municipal.



-2-

Deste breve histórico acerca das iniciativas de se alcançar a proibição da prática do nepotismo no serviço público municipal em Porto Alegre chegamos ao atual Projeto de Emenda à Lei Orgânica, momento em que reiteramos a nossa saudade e homenagem ao ex-vereador e ex-prefeito municipal João Verle, primeiro idealizador desta causa de profundo caráter moral e ética administrativa. Do projeto original do vereador Verle (08.12.95) trazemos o texto que pretendemos seja votado e aprovado pelo plenário desta Casa.

Com certeza novas discussões de natureza jurídica se instalarão durante a tramitação, especialmente quanto à inconstitucionalidade, seja em relação à Carta Máxima, seja em relação ao texto da Constituição Estadual, ou ainda, quanto à inorganicidade em virtude de possível vício de origem em relação ao artigo 94 da LOMPA.

Visando contribuir para a aprovação da iniciativa, trazemos os fundamentos dos votos de desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, os quais afastam hipótese de ocorrência de inconstitucionalidade, demonstrando a possibilidade de avançarmos na busca da erradicação do nepotismo na Administração Municipal e no Legislativo local.

Na ADIN 579015221, proposta pelo Exmo. Sr. Pref. M. de Taquara, buscando declaração de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material do seguinte dispositivo da Lei Orgânica daquele Município: *É vedada a nomeação para cargos em comissão, ressalvados os casos em que já forem servidores públicos, de cônjuge, parente consanguíneo, ou afim, até segundo grau ou por adoção, do Prefeito e Vice-Prefeito.*”

O Des. Antônio Janyr Dall’Agnol Jr. declarou assim:

“Entendo que, efetivamente, não está burlada, aqui, a iniciativa. Trata-se de, apenas, de uma limitação feita pelo Legislativo Municipal no que respeita a requisitos de provimento.

Se não houve maior abrangência, a meu juízo, isso não é motivo para inquirir de viciada a legislação. É como voto”

O Des. Eliseu Gomes Torres acompanhou o voto do Des. Dall’agnol, acrescentando:

“Tal como compreendi em ADIN semelhante, do Município de Guaíba, em que fui relator, também entendo que não há vício de iniciativa. Seria inconcebível que tivéssemos que esperar pela iniciativa de um Prefeito para criar uma



-3-

norma infraconstitucional que limita seus próprios poderes.

Conseqüentemente, não encontrou o legislador municipal outra saída que não aquela de estabelecer, por meio de dispositivo da lei orgânica, aqueles requisitos que, diz a Constituição, a lei especificará. Nesse caso, parece-me que não houve vício de iniciativa.”

Estes votos, dos Des. Dall’agnol e Eliseu Torres incursionam na análise do vício de iniciativa e rejeitam a hipótese. Já em relação à hipótese de inconstitucionalidade material, o Des. José Maria Rosa Tesheiner, relator, a rejeitou no que foi acompanhado pela unanimidade do pleno.

O Des. Sérgio Gisckow Pereira: *“Fico com a posição do eminente Des. Dall’agnol Jr. que não viu inconstitucionalidade material, o que significa que dou pela improcedência da ação. Assim resolvo porque: 1) adoto os fundamentos expostos pelo eminente Des. Eliseu Gomes Torres na ADIN N° 595201567, julgada por este Órgão Especial em 04 de nov. de 1996, (...); 2) acolho o parecer do Digno Procurador-Geral de Justiça, que foi pela improcedência da ação, inclusive por inexistência de inconstitucionalidade material (...); 3) tenho como pertinentes e corretos os argumentos apresentados pela Procuradoria-Geral do Estado (...); 4) em interpretação sistemática, o princípio da moralidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, e no artigo 19, “caput”, da Constituição Estadual, permite, por si só, limitação para serem colocados parentes em cargos de confiança; 5) o art. 37, inc. I, da CF e o art. 19, inc. I, da CE permitem que a lei infraconstitucional imponha requisitos para ingresso em cargos públicos; 6) a CF não permite, para ingresso no trabalho, a diferenciação por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; 7) o art. 5º, em seu “caput”, da CF, quando prevê a igualdade de todos, o faz PERANTE A LEI, e não obviamente, NA LEI, com o que pode, sim, a lei infraconstitucional estabelecer desigualdades, desde que jamais entrem em colisão com as normas da CF (...); 8) a CE/RS, de qualquer maneira, já inseriu em seu texto norma que faz restrição à contratação de parentes, com o que, em relação a ela, não se pode cogitar inconstitucionalidade. Face ao exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade. É o voto.”*

Na ADIN 596093906, proposta pelo Exmo. Sr. Pref. Mun. De Serafina Correa, contra o dispositivo do artigo 73 da Lei Orgânica Municipal local, assim redigido: *“É de competência do Executivo a nomeação dos Secretários Municipais, Diretores de Autarquias e outros cargos de confiança, ficando vedada a nomeação de parentes até segundo grau.”* O Prefeito insurge-se contra essa limi-



-4-

tação final , que diz afrontar aos artigos 37, I e II, e 125, § 2º da CF, e artigo 19 da CE. Frisa que esses preceitos não opõem nenhum obstáculo à nomeação de parentes para cargos em comissão e que o dispositivo lhe está tolhendo o poder de preencher esses cargos com “pessoas capacitadas e afinadas com seu programa de governo.””

A Procuradora-Geral do Estado defendeu a constitucionalidade da norma municipal e neste sentido se manifestou o Ministério Público.

O Des. José Vellinho de Lacerda (relator) assim votou:

“Julgo improcedente esta ação nos exatos termos do douto Parecer do eminente Procurador-Geral de Justiça Dr. Voltaire de Lima Moraes (...).

Não há inconstitucionalidade a ser reconhecida. (...)

Admitindo-se que a presente ação tenha sido proposta por violação aos dispositivos da CERS, ainda assim não se pode reconhecer qualquer vício, quer formal quer material. (...)

Percebe-se que apenas a parte final do referido dispositivo da LOM está sendo impugnada, na medida em que estaria impondo limitação à competência do Executivo para nomeação de cargos de confiança.

Sobre a matéria, recentemente a CE dispôs a respeito, estabelecendo o seguinte regramento, através de Emenda Constitucional N° 12/95: (...)

Percebe-se, assim, que a par da livre nomeação para os cargos em comissão, existe norma estabelecendo determinados requisitos. O propósito do legislador é reservar ao Chefe do Executivo o poder discricionário na nomeação e exoneração dos servidores para cargos de confiança, mas não se trata de liberdade absoluta, sem qualquer critério para nomeação, tanto que a própria CE contém a seguinte regra:

Art. 37 – (...)

V – Os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei.

Em face do que consta das CF e CE, inexistente vício de inconstitucionalidade na norma em discussão.

É que por livre nomeação, como estatuído na CE, não se compreende a liberdade ilimitada de escolher quem quer que seja para ocupar cargo em comissão. Livre nomeação e exoneração diz com a inexistência de prévia aprovação em concurso público por parte da pessoa a ser nomeada para o cargo em comis-



-5-

são. Outra não poder ser a exegese. O art. 32, combinado com o art. 20 da CE, ao fixarem que é livre a nomeação e exoneração, o fizeram a título de exceção à regra do concurso público.

Assim, é a própria CE que ao tratar da exceção, estabelece a possibilidade do estabelecimento, por lei, de requisitos especiais de escolaridade, habilitação profissional, saúde e outros para investidura em cargos em comissão (art. 32, § 2º CE).

Portanto, em tese, perfeitamente possível a restrição legal, na medida em que, entre todas as pessoas não abrangidas pelo impedimento, continua sendo livre a nomeação para os cargos em comissão, isto é, independente de aprovação em certame público.

Ante o exposto, manifesta-se o MP pela improcedência da ação por não haver vício formal nem material no artigo 74, § único da LOM de Serafina Correa.”

O Des. Décio Antônio Erpen revisou e acompanhou este voto.

O Des. Élvio Schuch Pinto assim votou:

“Não há, no caso, falar em desconhecimento, por tratar-se de afronta à CF, uma vez que a inicial menciona, expressamente, também o artigo 19, I da CE. E, se é à luz da Constituição com o texto que temos hoje, por enquanto, existe ainda § 5º do artigo 20, introduzido pela Emenda nº 12, que tem redação semelhante a esse da lei de Serafina Correa. Por isso, acompanho o eminente relator, julgando improcedente a ação.”

O Des. Eliseu Gomes Torres proferiu o seguinte voto:

“Vou acompanhar o eminente relator em razão do que dispões o artigo 32 da CE, que reza: ‘Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de chefia, assistência ou assessoramento são de livre nomeação ou exoneração, observados os requisitos gerais de provimento de cargos estaduais.’ O seu § 2º diz: ‘A lei poderá estabelecer, a par dos gerais, requisitos específicos de escolaridade, habilitação profissional, saúde e outros para investidura em cargos em comissão.’

Assim, nada impede que uma lei municipal venha a estabelecer, no âmbito do Município, requisitos outros que não simplesmente os de escolaridade, habilitação profissional, etc. (...)

Por essa razão, acompanho o eminente relator para declarar a improcedência da ação, por inexistência de vícios formal ou material.”



-6-

O Des. Nelson Oscar de Souza se manifestou de forma categórica, nos termos seguintes:

“Quanto ao mérito, acho tudo isso muito curioso. Esta Corte lembra certas óperas italianas pela sua volubilidade; primeiramente este Tribunal propunha à Assembléia Legislativa uma emenda que vedasse nepotismo e que abrangia todos os órgãos da Administração Direta e Indireta de todas as formas, agora esta mesma Corte quer entender que isto é antisonômico e que não pode ser proposto. Não sei até onde foi a nossa sinceridade quando aprovamos a proposta deste egrégio Órgão Especial e que foi encaminhado lamentavelmente – creio que o nosso anterior Presidente foi induzido em erro, porque não é bem essa a convicção da Corte. (...)

Acompanhando o voto do eminente relator, também incorporo os fundamentos proferidos no voto do eminente Des. Eliseu Gomes Torres e, ainda, nos termos do parecer de fls. 28 a 33, e que foi adotado pelo eminente relator. Creio Sr. Presidente, que por esses fundamentos é suficiente dizer da improcedência, no mérito, da ação.”

Estes entendimentos de natureza jurídica, em nada políticos, proferidos por Desembargadores do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em julgamento de ações declaratórias de inconstitucionalidade de dispositivos de leis orgânicas que tratam da vedação da prática do nepotismo, são suficientes para demonstrar a possibilidade de prosperar a presente iniciativa de emenda à lei orgânica municipal. A iniciativa é eivada de caráter moral e ético e, sem qualquer dúvida, concentra elevado clamor da opinião pública, que, há longa data, vem exigindo medidas fortes e eficazes acerca de impedir nomeações de esposas, companheiras e parentes consangüíneos até o segundo grau ou por adoção em cargos de livre nomeação e exoneração dos Poderes Executivo e Legislativo em Porto Alegre.

Rogamos aos Senhores Edis que somem esforços, formando um grande bloco pautado por princípios de ética e moralidade para a final aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões 4 de abril de 2005.

VEREADOR ALDACIR OLIBONI



PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA

Altera a redação do parágrafo único do art. 19 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que veda a prática de nepotismo em todos os níveis da Administração Pública Municipal.

Art. 1º O parágrafo único do art. 19 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre passa a ter a seguinte redação:

“Art. 19. ...

Parágrafo único. Os cargos em comissão terão número e remuneração certos, serão organizados em carreira e não poderão ser ocupados por cônjuges ou companheiros e parentes, consangüíneos, afins ou por adoção, até o segundo grau:

- I. do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou titulares de cargos que lhes sejam equiparados, e dos Presidentes, Vice-Presidentes, Diretores-Gerais, ou titulares de cargos equivalentes em autarquia, fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, empresa pública ou sociedade de economia mista, no âmbito do Poder Executivo Municipal;
- II. dos Vereadores e dos titulares de cargos de direção no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre”. (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor trezentos e sessenta e cinco dias após a data de sua publicação.