



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 97/2017

I - RELATÓRIO

De iniciativa do Executivo Municipal, vem a exame desta Comissão o Projeto de Lei em epígrafe que “Altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.304, de 29 de maio de 2007.”

O Executivo, através de Ofício nº 265/2017 de encaminhamento do Projeto Lei em apreço, justifica, em síntese, que a presente iniciativa ora em estudo “visa adequar o texto da Lei Municipal à Súmula Vinculante nº 13/2008 do Supremo Tribunal Federal (STF). Solicita que a tramitação da matéria se dê em regime de urgência.”

Esclarece que a Lei Municipal nº. 2.304/2007 fora editada em data anterior à Súmula Vinculante nº 13, dispondo sobre a vedação da prática do nepotismo no âmbito da Administração Pública Municipal. Em 29 de agosto de 2008 foi publicada a referida Súmula Vinculante do STF, visando o combate ao nepotismo no âmbito do serviço público Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal.

Esclarece, ainda, que o instituto da Súmula Vinculante decorre da Emenda Constitucional 45, que acresceu o artigo 103-A da Constituição da República Federativa do Brasil, tendo seu regulamento outorgado pela Lei 11.417/2006 de edição restrita pelo Supremo Tribunal Federal, a Súmula Vinculante sempre será resultado do julgamento da Corte Suprema após reiteradas decisões sobre matéria constitucional que versem sobre o mesmo tema.

É justamente a característica vinculante dessa Súmula que a torna um instrumento de aplicação obrigatório pelos juízes de instâncias inferiores ao Tribunal que a proferiu.

Finalmente, conclui que a Súmula Vinculante, além de servir de orientação, adquire também um caráter obrigatório, pois além de ser um referencial para os demais órgãos do poder judiciário e os órgãos da administração pública direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal, também obriga tais pessoas a adotar a interpretação sumulada pelo



Supremo Tribunal Federal. E que a Súmula Vinculante tem o intuito de trazer segurança jurídica, determinando que todas as decisões sobre a mesma tese sejam decididas da mesma forma, e que a coisa julgada, que também atende à segurança jurídica, pois consolida e torna imutável a decisão judicial, reste indiscutível.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A súmula no seu sentido original pode ser conceituada como breves enunciados que evidenciam a jurisprudência pacífica do Tribunal, ou seja, são enunciados emitidos pelos Tribunais que sintetizam as decisões em casos semelhantes, firmando o entendimento do Tribunal a respeito de determinada matéria. Geralmente, não vinculam as instâncias inferiores, prevalecendo, pois, a independência funcional do magistrado, que julga segundo a lei e sua consciência.

A Súmula Vinculante tem o intuito de otimizar a prestação jurisdicional, tornando-a mais célere e efetiva. Como é cediço, o Supremo Tribunal Federal (e todo o Poder Judiciário) encontram-se assoberbados e é notório o elevado número de recursos em tramitação, notadamente, naquela Corte Suprema, em que muitos dos recursos versam sobre matérias idênticas e anteriormente decididas.

A súmula dotada de efeito vinculante, regulamentada pela Lei n.º 11.417/2006, veio no bojo da reforma do Poder Judiciário, tendo por finalidade melhorar a prestação jurisdicional.

De acordo com o magistério de Paulo H. Siqueira Júnior tem-se que:

A súmula vinculante vem com a promessa de proporcionar aos jurisdicionados maior segurança e maior previsibilidade nos julgamentos do Poder Judiciário e, também, um aumento da incidência do princípio da isonomia. (SIQUEIRA JR, 2008, p. 153)

Dessa forma, temos que o fundamento de ingresso da Súmula Vinculante no sistema jurídico pátrio é, mormente, a segurança jurídica.



A Súmula Vinculante nº 13/2008 do Supremo Tribunal Federal preconiza:

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até 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.”

Tanto a Constituição como a Lei Federal 11.417/06 são expressas em determinar que ficam subordinados à eficácia vinculante, os demais órgãos do Poder Judiciário, a Administração Pública, seja direta ou indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Assim, não ficam sujeitos à essa obrigatoriedade, o próprio STF e o Poder Legislativo, a quem é permitido a edição de normas com teor distinto daquele consagrado na súmula de efeito vinculante, sem que isso importe na ofensa à decisão da Corte.

Com muita propriedade Alfredo Buzaid, ao ser citado por Paladino Pinheiro, oferece uma significativa definição de súmula traçando um paralelo com a lei:

Uma coisa é a lei; outra é a súmula. A lei emana do poder legislativo. A súmula é uma apreciação do poder judiciário, que interpreta a lei em sua aplicação aos casos concretos. Por isso a súmula pressupõe sempre a existência da lei e a diversidade de sua exegese. A lei tem caráter obrigatório; a súmula revela-lhe o seu alcance, o sentido e o significado, quando ao seu respeito se manifestam simultaneamente dois ou mais entendimentos. Ambas tem caráter geral. Mas o que distingue a lei da súmula é que esta tem caráter jurisdicional e interpretativo. É jurisdicional, porque emana do Poder Judiciário; é interpretativo, porque revela o sentido da lei; cinge-se a aplicá-la, o que significa que é a própria voz do legislador. (PALADINO PINHEIRO *apud* BUZAID, 2007, *on line*)

Nesse diapasão, ainda tendo por base a lei, infere-se que as súmulas não são lei, não tomam seu lugar, nem com elas competem. Lei é comando normativo formal, genérico e abstrato que provém dos poderes constitucionalmente instituídos. Súmula não é votada pelo parlamento, nem muito menos é expressão da vontade geral e da soberania. Tem uma pretensão bem mais modesta. Não é invasora das atribuições do Poder Legislativo. Trata-se tão somente de



interpretação cristalizada dos tribunais sobre uma lei ou alguns de seus dispositivos que, pela repetição, se tornaram constantes.

COMO ERA ANTES

A Lei Municipal 2.304/2007, em questão, trazia a seguinte redação:

No âmbito do Poder Executivo do Município de Ipatinga, o nepotismo encontra-se vedado nos limites da Lei 2.304/07:

Art. 1º É vedada a prática de nepotismo no âmbito dos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, sendo nulos os atos assim caracterizados.

Art. 2º **Constituem prática de nepotismo:**

I - a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, por qualquer das entidades previstas no artigo anterior, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, nos termos dos arts. 1.591 a 1.595 do Código Civil, do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, ou servidores em cargo de direção;

II - **a nomeação para cargos de provimento em comissão ou função de confiança**, por qualquer das entidades previstas no artigo anterior, **de cônjuge, companheiro ou parente**, em linha reta, colateral ou por afinidade, **nos termos dos arts. 1.591 a 1.595 do Código Civil**, do **Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, ou servidores em cargo de direção;**

(...)

Os artigos do Código Civil citado no art. 2º da Lei Municipal têm a seguinte redação:



Art. 1.591. São **parentes em linha reta** as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes.

Art. 1.592. São **parentes em linha colateral** ou transversal, **até o quarto grau**, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra.

Art. 1.593. O parentesco é natural ou civil, conforme resulte de consangüinidade ou outra origem.

Art. 1.594. Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente.

Art. 1.595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos **parentes** do outro **pelo vínculo da afinidade**.

§ 1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro.

§ 2º Na linha reta, a afinidade não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável.

Analisando os dispositivos supracitados, temos as seguintes vedações no âmbito municipal, **sendo proibida a nomeação dos seguintes parentes do agente público ou de servidor investido em cargo de direção:**

PARENTESCO CONSANGUÍNEO	PARENTESCO POR AFINIDADE
Linha Reta:	Sogro (1º Grau)
Bisavô / Bisavó (3º Grau)	Genro / Nora (1º Grau)
Avô / Avó (2º Grau)	Cunhado (2º Grau)
Pai / Mãe (1º Grau)	Filho do cônjuge (1º Grau)
Filho (1º Grau)	Neto do cônjuge (2º Grau)
Neto (2º Grau)	Bisneto do cônjuge (3º Grau)
Bisneto (3º Grau)	Sobrinho do cônjuge (3º Grau)
	Tio do cônjuge (3º Grau)
	Avós do cônjuge (2º Grau)



Linha Colateral: Tio-Avô (4º Grau) Tio (3º Grau) Irmão (2º Grau) Sobrinho (3º Grau) Primo (4º Grau)	
---	--

Contudo, não são todos os parentes consanguíneos e afins da autoridade nomeante e de servidores da mesma pessoa jurídica investidos em cargo de direção, chefia ou assessoramento que são destinatários do texto sumular, mas apenas os parentes até o terceiro grau. O Código Civil Brasileiro - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - prescreve a forma de contagem dos graus de parentesco em seus artigos 1.592 e 1.594, in verbis:

Art. 1.592. São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra.

Art. 1.594. Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente.

Conforme determinação do Código Civil, os pais e filhos da autoridade nomeante e de seu cônjuge, bem como do servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento e de seu cônjuge são parentes de 1º grau, os irmãos, avôs e netos são parentes de 2º grau e os bisavôs, tios, sobrinhas e bisnetos são parentes de 3º grau. Portanto, todos esses estão incluídos na vedação sumular e não podem ser nomeados para exercerem cargos comissionados ou funções de confiança.

As tabelas a seguir fornecem com mais detalhes as proibições para efeito da análise do nepotismo de acordo com a Súmula 13 do STF:

Tabela 1



PARENTES EM LINHA RETA

GRAU	CONSANGUINIDADE	AFINIDADE (vínculos atuais)
1º	Pai/mãe, filho/filha do agente público	Sogro/sogra, genro/nora; madrasta/padrasto, enteado/enteada do agente público
2º	Avô/avô, neto/neta do agente público	Avô/avó, neto/neta do cônjuge ou companheiro do agente público
3º	Bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do agente público	Bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do cônjuge ou companheiro do agente público

Tabela 2

PARENTES EM LINHA COLATERAL

GRAU	CONSANGUINIDADE	AFINIDADE (vínculos atuais)
1º	---	---
2º	Irmão/irmã do agente público	Cunhado/cunhada do agente público
3º	Tio/tia, sobrinho/sobrinha do agente público	Tio/tia, sobrinho/sobrinha do cônjuge ou companheiro do agente público



COMO ESTÁ PROPOSTA A MODIFICAÇÃO

A proposta de alteração da lei Municipal em questão, proposta pelo PL97/2017, traz a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

I – a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, por qualquer das entidades previstas no artigo anterior, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, ou servidores em cargo de direção, chefia ou assessoramento;

II – a nomeação para cargos de provimento em comissão ou função de confiança, por qualquer das entidades previstas no artigo anterior, de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, ou servidores em cargo de direção, chefia ou assessoramento.

(...).”

Verifica-se que a alteração proposta no PL97/2017 visa atualizar a Lei 2.304/2007 para ficar em consonância com a súmula Vinculante nº 13 do STF, retirando-se da mesma a maior rigidez da lei municipal em relação à súmula, sendo vedado contratação de parentes até o terceiro grau e não mais de quarto grau, como anteriormente. Desse modo, com a redação proposta neste Projeto de Lei, não se enquadram mais como nepotismo parentes de quarto grau em diante como primos, tio-avô, sobrinhos-netos trisavós e trinotos, dentre outros.

Cumprе lembrar que o artigo 51 da Lei Orgânica Municipal determina a competência privativa do Prefeito para a iniciativa de Projetos de Lei desse jaez.

No entendimento dessa Comissão, a Proposição em análise atende aos dispositivos legais citados acima, estando a matéria atendendo os requisitos de legalidade e constitucionalidade.



III – CONCLUSÃO


Diante do exposto, esta Comissão manifesta-se favorável à aprovação da matéria do ponto de vista de sua legalidade e constitucionalidade, remetendo ao Plenário o julgamento no tocante ao mérito.

Plenário Elísio Felipe Reyder, 06 de setembro de 2017.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO



Jadson Heleno Moreira
PRESIDENTE



Paulo Cezar dos Reis
VICE-PRESIDENTE



Antonio José Ferreira Neto
RELATOR