



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA COMARCA DE
ITAPISSUMA/PE**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO,
por intermédio da promotora de Justiça que esta subscreve, no uso de uma de
suas atribuições constitucionais e legais, vem, com base nos artigos 127¹ e 129, III²,
ambos da Constituição da República, arts. 1º, 9º, 10 e 11, todos da Lei nº
8.429//1992, art. 11, I, da Lei nº 9.394/1996, ajuizar **AÇÃO DE
RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** em
desfavor de:

1. **JOSÉ BEZERRA TENÓRIO**, brasileiro, atualmente
exercendo o cargo de Prefeito do Município de Itapissuma, inscrito no CPF sob nº
745.396.804-63, RG nº 3836035 SSP/PE, com domicílio profissional na Rua
Manoel Lourenço, 16, Centro, Itapissuma/PE, CEP 53.700-00, e;

2. **MARIA TERESA DOS SANTOS TENÓRIO**, brasileira,
inscrita no CPF sob nº 215.054.544-68, residente na Rua campo alegre 376,
Centro, Centro, Itapissuma/PE, CEP 53.700-00, pelos fatos e fundamentos a seguir
descritos:

I- DOS FATOS

Em Auditoria Especial instaurada no âmbito do Tribunal de
Contas do Estado de Pernambuco, Processo nº 1852315-8, cuja cópia segue
anexa, apurou-se que José Bezerra Tenório, no exercício do cargo de Vereador e
Presidente da Câmara Municipal de Itapissuma, praticou nepotismo ao contratar
sua genitora, a Sra. Maria Teresa dos Santos Tenório, para exercer o cargo de
secretária legislativa NS-1.

¹Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

²Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

Segundo apurou-se, a Sra. Maria Teresa dos Santos Tenório exerceu o cargo de secretária legislativa NS-1, durante o período compreendido entre 06 de janeiro de 2014 até o dia 31 de dezembro de 2016. Período no qual o Demandado exerceu o cargo de vereador e Presidente do Poder Legislativo Municipal.

Nesse período a Sra. Maria Teresa dos Santos Tenório recebeu dos cofres públicos municipal a quantia de R\$ **109.333,33** (cento e nove mil trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos).

Na Defesa apresentada no âmbito do TCE/PE, o Demandado não negou ter nomeado a genitora, durante o período referido, alegando que o cargo para o qual ela foi nomeada é equiparado ao cargo de Secretário e, portanto, não estaria abrangido pela vedação contida na Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

Aduziu, ainda, que sua genitora exerceu o cargo de secretária legislativa NS-1, que tem atribuições de Orientar, coordenar e superintender as atividades da Secretaria Legislativa na área de sua competência; referendar os atos e decretos do Presidente da Câmara; expedir instruções para execução das Leis, Decretos e Regulamentos relativos aos assuntos da secretaria da Câmara; praticar os atos pertinentes às atribuições que lhes forem delegadas pelo Presidente da Câmara através de portarias.

Contudo, não apresentou um documento sequer que comprove o exercício de qualquer uma dessas atribuições, no período em que ela esteve lotada no cargo.

Como não poderia deixar de ser, a tese foi rechaçada pela Segunda Câmara do TCE/PE, com respaldo em farta jurisprudência de Tribunais Superiores e precedentes da própria Corte de Contas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE**

Por corolário, julgou irregular a portaria nº 004/2014, referente à nomeação da Sra. Teresa Maria dos Santos Tenório para o cargo de Secretária Legislativo NS-1, imputando ao demandado multa no valor de 16.737,00 (dezesesseis mil setecentos e trinta e sete reais).

Após, o julgamento fora remetida a cópia do processo para este Órgão de Execução para devida responsabilização.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA IMPETRAÇÃO

O nepotismo, consistente no emprego de parentes de autoridades administrativas e legislativas em cargos de comissão, é uma prática deletéria, que sempre foi da cultura de nossos administradores, mas que tem sido combatida, nos últimos tempos, de forma veemente.

De fato, a nomeação de pessoas privilegiadas pela relação de parentesco com algum mandatário popular é uma prática odiável e que merece a censura de todos os cidadãos brasileiros.

Além do nefasto privilégio concedido a parentes, conforme é fato notório, tais nomeações estão quase sempre camufladas por negociatas escusas, que visam à concessão de apoios e/ou outros negócios escusos, consoante noticiado com insistência pela grande imprensa brasileira.

Tal prática conspira contra os princípios fundamentais que regem a administração pública e, inclusive, o valor ético que norteou a refundação da República Brasileira em 1.988. Portanto, a presente ação civil pública dirige-se à proteção de tais valores e princípios, em mais uma batalha contra o nepotismo, fundada nas razões seguintes:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

II.1 - INFRAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

O administrador público, no exercício de seu poder discricionário, deve agir segundo balizamentos aceitáveis moralmente. Por ter o dever de velar por bens que não lhe pertence e aplicar recursos de interesse de toda a sociedade, não pode destes dispor sem obediência a critérios honestos e justos. As ações do administrador, enfim, devem ser razoáveis.

O princípio da razoabilidade aqui invocado, embora não tratado expressamente na maioria dos ordenamentos, é considerado um dos mais importantes no âmbito do Direito Administrativo Brasileiro.

A Constituição Federal de 1.988 não o inseriu expressamente dentre os princípios da administração pública, sendo reconhecido pela doutrina como um princípio implícito, principalmente por derivação do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV), também conhecido como *due process of law*.

A origem de tal princípio, conforme oportuna lição de Luís Roberto Barroso³, está no Direito Americano, onde, inicialmente, tinha a função de somente tutelar o devido processo legal e, posteriormente, passou a ser aplicado também ao direito substantivo. Era o nascimento do *substantive due process*, ou seja, a ascensão do Poder Judiciário, quando se lhe conferiu a prerrogativa de examinar a compatibilidade dos atos praticados pelo Poder Público, ou seja, a adequação dos meios e a legitimidade dos fins que se buscavam.

³ 17. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 210: "A primeira versão do *due process*, como se disse, teve ênfase processual, com expressa rejeição de qualquer conotação substantiva que permitisse ao Judiciário examinar o caráter injusto ou arbitrário do ato Legislativo. Tratava-se, inicialmente, de uma garantia voltada para a regularidade do processo penal, depois estendida ao processo civil e ao processo administrativo."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

Segundo a moderna doutrina, é o princípio da razoabilidade que permite aferir e coibir os excessos praticados com base na discricionariedade administrativa. Em outras palavras, é ele o indicador da opção do administrador pelo critério da equidade e da justiça.

Consoante ensinamento de Luís Roberto Barroso, "*O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça*"⁴.

Celso Antônio Bandeira de Mello, no que diz respeito ao princípio da razoabilidade no âmbito do direito administrativo, pondera que "*Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e portanto jurisdicionalmente invalidáveis - as condutas dezarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.*"⁵

Nessa conformidade, é possível concluir que, se o ato praticado não se revestir dos meios adequados e necessários, para a consecução de fins legítimos e justos, não haverá a razoabilidade, e o ato legislativo será eivado de inconstitucionalidade, bem como o ato administrativo será invalidável, por ausência de tais pressupostos.

A aferição de tais exigências não é fácil. Todavia, Robert Alexy encontrou uma fórmula adequada para a constatação de sua presença nos atos da Administração Pública e do Poder Legislativo. Segundo o autor, deve-se utilizar a

⁴ Op. cit., p. 215.

⁵ *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, p. 91.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

máxima da proporcionalidade, com a análise de três requisitos: **adequação**, **necessidade** (meio mais benéfico ou menos oneroso para o cidadão) e a **proporcionalidade em sentido estrito**⁶.

Assim, caso seja verificado que o ato tenha sido praticado por meios adequados para os fins pretendidos, isso não basta para o atendimento da exigência principiológica, pois ainda é importante verificar sua necessidade, vale dizer, se foi realizado pelo meio menos gravoso, mediante do princípio da menor ingerência possível.

Sendo perceptível que o ato poderia ser praticado em grau de menor onerosidade ou ingerência na vida do cidadão, também aí haverá a falta da razoabilidade, que o sujeita à correspondente invalidação ou declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Atendidas as exigências mencionadas (adequação e necessidade), restará a aferição da existência da **proporcionalidade em sentido estrito**, que é a justificativa do ato administrativo ou legislativo, e sua vinculação com o fim público que ele deve buscar.

Quando empregam parentes seus em cargos comissionados na Administração, Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários, Vereadores e demais dirigentes de órgãos da administração indireta afrontam tal princípio matriz do direito administrativo. Isso ocorre porque, quando o legislador instituiu o poder discricionário aos representantes do povo, para que eles bem escolhessem aqueles que deveriam ocupar os cargos em comissão, deixou implícita a idéia de que deveriam pautar pela razoabilidade, que, por sua vez, não se compatibiliza com a escolha pela simples relação de parentesco.

⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

Cotejando tais nomeações com a clássica fórmula idealizada por Alexi, é clara a conclusão de que a nomeação de parentes de autoridades não atende ao requisito da adequação, que apontaria para o mais competente e não para aquele que possui laços de sangue com autoridade de plantão.

Tal conduta também destoa da exigência do pressuposto relativo à *necessidade*, na medida em que estas nomeações não se constituem no meio mais benéfico ou menos oneroso para o cidadão. Normalmente, as contratações são moedas utilizadas na troca de favores entre políticos.

Por fim, o nepotismo é absolutamente incompatível com a proporcionalidade em sentido estrito, em razão da manifesta injustiça do ato e absoluta ausência de interesse público que norteia a sua prática.

Assim, o nepotismo notabiliza-se pela prática de atos sem razoabilidade, com afronta às Constituições da República e do Estado de São Paulo.

II.2 - INFRAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A contratação de parentes em cargos comissionados na administração pública viola, da mesma forma, o princípio da moralidade, previsto no artigo 37, “caput”, da Constituição da República, e artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo.

O referido princípio orienta para a ética na prática dos atos administrativos. Hely Lopes de Meirelles, sintetizando as lições de Maurice Hauriou, o principal sistematizador da teoria da moralidade administrativa, sobre o mesmo asseverou:

"A moralidade administrativa 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

– da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – non omne quod licet honestum est. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

(...)

O certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima."⁷

Para Alexandre de Moraes, para o cumprimento do princípio *"não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos da razoabilidade e justiça."*⁸

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15 ed., São Paulo:Revista dos Tribunais, 1990, p. 79-80.

⁸ Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, pp. 817/818.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

No mesmo sentido, sustentando que são a ética e a justiça os parâmetros inspiradores do princípio da moralidade administrativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro enfatiza:

“Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética às instituições.(...) Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda, mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável para a existência digna.”⁹

Ainda que a nomeação de pessoas para cargos em comissão seja uma atividade discricionária da Administração, a infração ética na escolha de parentes constitui crassa ofensa ao princípio da moralidade administrativa, já que não possui fundamento em qualquer critério de justiça ou de competência e sim na afinidade com algum político de plantão.

A afronta ao princípio da moralidade, conforme adverte Alexandre de Moraes, por si só, é causa de invalidação do ato, já que *“a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1.988, pressuposto de todo ato da Administração Pública.”¹⁰*

⁹ Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1.988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111.

¹⁰ Op. cit., p. 818,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, realçando a importância do citado princípio para a consolidação da República Brasileira, assim se pronunciou:

“Princípio da moralidade. Ética da legalidade e moralidade. Confinamento do princípio da moralidade ao âmbito da ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Desvio de poder ou de finalidade.”¹¹

Portanto, ao desconsiderar o princípio da moralidade, os administradores que patrocinam a nomeação de parentes de políticos para cargos em comissão, praticam atos ilegais e contrários às Constituições Federal e Estadual.

II.3 – INFRAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade é um dos mais importantes parâmetros para o funcionamento da Administração Pública.

Não raro, administradores menos sintonizados com os princípios da Constituição de 1.988 transformam a administração pública em extensão de seus negócios e praticam atos visando fins particulares. É exatamente aí que surge a violação ao princípio da impessoalidade.

Assim, o princípio da impessoalidade busca estatuir a neutralidade que deve inspirar todas as ações administrativas, evitando as marcas particulares e pessoais, que contaminam os atos, desvirtuando-os da finalidade pública a qual deveriam estar vinculados.

Segundo o magistério do sempre festejado Celso Antonio Bandeira de Mello:

¹¹ S.T.F., ADI 3026-DF, Rel. Min. Eros Grau, DJU de 29.09.2006, p. 31.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

"Nele se traduz a idéia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimementosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia (...).

No texto constitucional há ainda algumas referências a aplicações concretas deste princípio, como ocorre no art. 37, II, ao exigir que o ingresso em cargo, função ou emprego público depende de concurso público, exatamente para que todos possam disputar-lhes o acesso em plena igualdade."¹²

No mesmo sentido, Juarez de Freitas também coloca o princípio como cláusula balizadora da igualdade, que proíbe as discriminações boas ou más. Desse modo, sustenta:

"No tocante ao princípio da impessoalidade, derivado do princípio geral da igualdade, mister traduzi-lo como vedação constitucional de qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoa humana. Ainda segundo este princípio, a Administração Pública precisa dispensar um objetivo isonômico a todos os administrados, sem discriminá-los com privilégios espúrios, tampouco malferindo-os persecutoriamente, uma vez que iguais perante o sistema. Quer-se através da implementação do referido princípio, a instauração, acima de sinuosos personalismos, do soberano governo dos princípios, em lugar de idiossincráticos projetos

¹² 2 - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed., São Paulo:Malheiros Editora, 1996, p. 68.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

*de cunho personalista e antagônicos à consecução do bem de todos.*¹³

Segundo os invocados parâmetros doutrinários, a prática do nepotismo, compreendida como a nomeação de parentes de administradores, vereadores e dirigentes de órgãos da administração direta e indireta, constitui clara violação ao princípio da impessoalidade, na medida em que a escolha é sempre pessoal, decorrente de laços de sangue ou afinidade, com a preterição de outros eventuais interessados mais capazes.

II.4 – INFRAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

A concreção dos postulados do Estado Democrático de Direito impõe rigorosa observância ao princípio da isonomia. A sua violação importa sempre em grave desvio da função legislativa ou administrativa.

Nesse passo, razoabilidade justificadora da edição do ato administrativo ou legislativo está sempre intimamente ligada ao princípio da isonomia. A ausência de interesse público provoca a nulidade do ato, também por afronta ao princípio da igualdade.

Discorrendo sobre o tema e lembrando precedente da Corte Constitucional Alemã (BverfGE 9, 20 (28); 12, 264 (273), Claus-Wilhelm Canaris assevera:

“(...) o princípio da igualdade é violado quando não se possa apontar um fundamento razoável, resultante da natureza das coisas ou materialmente informado para a diferenciação legal ou para o tratamento igualitário, ou, mais simplesmente, quando a disposição possa ser caracterizada como arbitrária. Deparam-se, de facto, contradições de valores e, em consequência, quebras no sistema em todas as regras que

¹³ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo:Malheiros, 1997, p. 64-65.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

não permitam encontrar... um razoável ... fundamento para a diferenciação, pois elas, por definição, não se reportam aos afastamentos justificados dos valores da lei; no entanto, não resulta daí necessariamente sempre uma violação contra a proibição do arbítrio.”¹⁴

Dentro dessa perspectiva, seria, então, o princípio da isonomia a principal vedação ao arbítrio administrativo ou legislativo.

Aqui, necessário distinguir o poder discricionário da administração da liberdade em sentido comum, como meio de identificar o ato arbitrário que viola o princípio da isonomia. Guido Zanobini opera tal diferenciação da forma seguinte:

“Enquanto esta última comporta verdadeiro arbítrio, segundo o qual o sujeito pode inspirar a sua decisão em qualquer motivo que considere oportuno, a discricionariedade é uma liberdade duplamente condicionada: de modo genérico, porquanto a Administração no seu exercício deve sempre agir da maneira que repute mais útil ao bem geral, isto é, aos interesses do Estado; e de modo específico porque ela, vez por outra, há de praticar ato de interpretação para indagar as razões pelas quais as leis lhes hajam conferido o poder, o fim particular para cuja consecução o exercício dele deve ser dirigido, agindo do modo mais correspondente a tal fim.”¹⁵

¹⁴ CANARIS, Claus- Wilhem. *Pensamento Sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 2ª ed. Trad. A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, p. 226.

¹⁵ ZANOBINI, Guido. *Corso de Diritto Amministrativo, Pádova, 1939, vol I, pp. 95-96 – trad. Livre.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

Tal princípio, consagrado no “caput” do artigo 5º da Constituição Federal, é, nessa conformidade, o parâmetro que proíbe qualquer tipo de arbítrio e limita o poder discricionário da Administração Pública, no tocante às funções administrativa e legislativa.

A nomeação de pessoas, em razão de sua genealogia ou *pedigree*, para cargos em comissão constitui-se em crassa ofensa ao princípio da isonomia.

Ora, se existe a premissa constitucional segundo a qual todos são iguais perante a lei, somente critérios objetivos, que não privilegiem características pessoais, podem nortear as escolhas dos administradores, sob pena afrontar o princípio em comento.

II.5 – OFENSA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência é um dos mais novos de nosso sistema constitucional. Foi alçado ao patamar constitucional com a Carta Federal de 1.988, quando foi colocado com um dos fundamentos da administração pública (*art. 37, caput, da C.F.*), como forma de exigir do administrador resultados objetivos de sua ação. Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro elucida:

“Impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultado favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. (...) A eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração Pública, não podendo sobrepor-se a nenhum deles.”¹⁶

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 70.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

Tércio Sampaio Ferraz Júnior fala em uma nova ética que passou a reger a administração pública após o advento da Constituição Republicada de 1.988:

“O fundamento ético desta administração intervencionista não é mais a sittliche Gesetzmässigkeit, no sentido da ética de convicção, mas a moral da conveniência e da adequação, no sentido de uma ética de resultados.”¹⁷

Já Alexandre de Moraes enumerou as características básicas para a consecução do princípio da eficiência da forma seguinte:

“O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento das atividades e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca de qualidade.”¹⁸

O nepotismo, nessa conformidade, é totalmente incompatível com o princípio da eficiência.

Ao nomear pessoas em razão de sua estirpe ou afinidade com algum político de plantão, o mandatário viola, de forma literal, o princípio da eficiência, na medida em que não busca o resultado mais eficiente para a administração pública ou para o administrado.

Para a consecução do princípio em voga, a escolha de pessoas para cargos em comissão sempre deveria ser feita em razão da competência do candidato e sua vocação para a prestação do serviço. Qualquer

¹⁷ FERRAZ JR. Tércio Sampaio. Ética administrativa num país em desenvolvimento. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: RT, nº 22, p. 38.

¹⁸ Op. cit., p. 825.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

outro critério, principalmente pela da via do nepotismo, destoa do mandamento constitucional.

O caos e a falta de qualidade nos serviços públicos, freqüentemente noticiados pela imprensa, estão muito relacionados com a má escolha dos ocupantes dos cargos em comissão, que sempre estão à frente das principais funções da administração pública.

Assim, prestigiar o princípio da eficiência e combater o nepotismo são importantes serviços que se prestam à população, quiçá na construção de um novo modelo de estado de plenitude de direitos.

IV.6 – POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA

O Colendo Supremo Tribunal Federal já vinha reiterando o entendimento segundo o qual o princípio da moralidade é de aplicação cogente e obriga a todos os órgãos da Administração¹⁹.

Mais recentemente, com a proibição do nepotismo pelo Conselho Nacional de Justiça, que editou resolução proibindo a contratação de parentes de magistrados para cargos em comissão, a posição de nosso Pretório Excelso ficou mais latente, no sentido de que os princípios insertos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal já vedam o nepotismo.

Apreciando medida cautelar proposta contra a Resolução nº 07 do Conselho Nacional de Justiça, que proibiu o nepotismo, o C. Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de assentar:

“EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. Patente a

¹⁹ S.T.F. RE nº 160.381-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, RTJ 153/1030.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

*legitimidade da Associação dos Magistrados do Brasil - AMB para propor ação declaratória de constitucionalidade. Primeiro, por se tratar de entidade de classe de âmbito nacional. Segundo, porque evidenciado o estreito vínculo objetivo entre as finalidades institucionais da proponente e o conteúdo do ato normativo por ela defendido (inciso IX do art. 103 da CF, com redação dada pela EC 45/04). Ação declaratória que não merece conhecimento quanto ao art. 3º da resolução, porquanto, em 06/12/05, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 09/05, alterando substancialmente a de nº 07/2005. A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). **A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. O ato normativo que se faz de objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04. Noutra giro, os condicionamentos impostos pela Resolução em foco não atentam contra a liberdade de nomeação e exoneração dos cargos em comissão e funções de confiança (incisos II e V do art. 37). Isto porque a interpretação dos mencionados incisos não pode se desapegar dos princípios que se veiculam pelo caput do mesmo art. 37. Donde o juízo de que as restrições constantes do ato normativo do CNJ são, no rigor dos termos, as mesmas restrições já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. É dizer: o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado. Não se trata, então, de discriminar o Poder Judiciário perante os outros dois Poderes Orgânicos do Estado, sob a equivocada proposição de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo estariam inteiramente libertos de peias jurídicas para prover seus cargos em comissão e funções de confiança, naquelas situações em que os respectivos ocupantes não hajam ingressado na atividade estatal por meio de concurso público. O modelo normativo em exame não é suscetível de ofender a pureza do princípio da separação dos Poderes e até mesmo do princípio federativo. Primeiro, pela consideração de que o CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois; segundo, porque ele, Poder Judiciário, tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. Medida liminar deferida para, com efeito vinculante: a) emprestar interpretação conforme para incluir o termo "chefia" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco b) suspender, até o exame de mérito desta ADC, o julgamento dos processos que tenham por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça; c) obstar que juízes e Tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma Resolução nº 07/2005, do CNJ e d) suspender, com eficácia ex tunc, os efeitos daquelas decisões que, já proferidas, determinaram o afastamento da sobredita aplicação."²⁰

Segundo tal entendimento, a contratação de parentes para cargos em comissão sempre esteve proibida, sendo que a Resolução do C.N.J. somente explicitou a mencionada vedação.

Analisado outro precedente, este de natureza individual, o mesmo Supremo Tribunal Federal asseverou:

“MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. Servidora pública da Secretaria de Educação nomeada para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região à época em que o vice-presidente do Tribunal era parente seu. Impossibilidade. A proibição do preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de servidores públicos é medida que

²⁰ S.T.F., ADC-MC 12/DF, Relator Min. Carlos Ayres Britto, j. 16.02.2006, Tribunal Pleno.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

*homenageia e concretiza o princípio da moralidade administrativa, o qual deve nortear toda a Administração Pública, em qualquer esfera do poder. Mandado de segurança denegado.*²¹

Portanto, a pacífica jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal proíbe a nefasta prática do nepotismo em toda a Administração Pública do Brasil.

III - DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O objetivo da presente ação é a proteção do patrimônio público pertencente à Fazenda Pública do Município de Itapissuma, além da tutela aos princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade, que devem reger toda atividade administrativa.

Assim, a presente atuação do Ministério Público fundamenta-se e está legitimada pelo disposto nos artigos 127, "caput", e 129, inciso III, da Constituição Federal.

Tal legitimidade do Ministério Público para promover a presente ação encontra ainda guarida no art. 17, "caput", da Lei da Improbidade, que lhe atribui expressamente o poder-dever de promover a ação civil pública, para que as sanções nela previstas sejam aplicadas aos agentes públicos responsáveis, sanções estas cuja aplicação ao requerido se constitui em um dos objetivos desta ação.

Temos ainda a Lei da Ação Civil Pública que, em seu art. 5º, também atribui ao Ministério Público o poder-dever de propor ações civis públicas, visando à defesa de interesses difusos e coletivos e, finalmente, existe as Leis Orgânicas Federal e Estaduais do Ministério Público que igualmente prevêm a

²¹ S.T.F., MS nº 23.780-MA, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJU de 03.03.2006, p. 71.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação como a presente (art. 25, IV, alínea "b", da Lei 8625/93, e art.103, incisos VII e VIII, da Lei Estadual nº 734/93).

Sobre a legitimidade do Ministério Público, para o ajuizamento de ação civil pública, assevera o Ilustre Ministro do E. Supremo Tribunal Federal – Ilmar Galvão:

*“(...) sendo certo que a legitimidade do órgão, como se viu resulta indubitável quando se tratar de interesses e direitos difusos e, conseqüentemente, indivisíveis, havendo de ser considerados, obviamente, nessa categoria, **os alusivos ao patrimônio público**, ao meio ambiente, à saúde, à educação, à segurança do trabalho, à economia popular...”*

No mesmo sentido, é tranqüila a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça, que já foi objeto da seguinte súmula:

“Súmula nº 329 - O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público,”²²

O Colendo Supremo Tribunal Federal também vem reiterando o seguinte entendimento:

“O entendimento da Corte é no sentido de que o Ministério Público está legitimado à propositura de ação civil pública em defesa do patrimônio público.”²³

²² Publicada no DJU de 10.08.2006, p. 00254.

²³ S.T.F., AI-ED 497.618-SP, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU de 17.06.2005, p. 072.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE**

PORTANTO, COMO HOVE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, É INEGÁVEL QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO POSSUI LEGITIMIDADE PARA DEMANDAR CONTRA O REQUERIDO.

III - DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A Lei nº 8.429/1992, regulamentando o art. 37, §4º, da Constituição da República, enumera os órgãos ou entidades que podem ser vítimas de atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos, servidores e empregados que integram seu quadro de pessoal, senão vejamos:

“Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidades praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE**

Após apontar os órgãos ou entidades que podem ser sujeitos passivos de improbidade administrativa, a lei em testilha, em seus arts. 2º e 3º, apresenta o conceito de sujeito ativo dos atos de improbidade, *in verbis*:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Em seu bojo, o art. 2º acima transcrito nos fornece o conceito de sujeito ativo típico dos atos de improbidade administrativa [agentes políticos, agentes autônomos, servidores públicos e particulares em colaboração com o poder público], ao passo que o art. 3º nos apresenta o conceito de sujeito ativo atípico [particular ou agente público estranho às funções públicas exercidas pelo sujeito típico que induz ou concorre para a prática do ato de improbidade].

No caso vertente, o requerido enquadra-se perfeitamente na figura do SUJEITO ATIVO TÍPICO de atos de improbidade administrativa, **eis que era, à época dos fatos, exercia o cargo de vereador e Presidente da Câmara Municipal de Itapissuma/PE**, possuindo, portanto, indiscutível legitimidade passiva *ad causam* na presente ação de responsabilização por atos de improbidade



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE**

administrativa. A Demandada, por sua vez, responde pela conduta na condição de beneficiária da conduta ilícita, nos termos do art. 3º da LIA.

IV - AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO

Segundo o art. 23, da Lei nº 8.429/1992, as ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; determina que a contagem da prescrição para a propositura da ação de improbidade administrativa se inicie com o término do vínculo, isto é, com o término do exercício da função pública.

No caso em comento, o requerido exerceu o cargo de Vereador do município de Itapissuma/PE, **até o dia 31 de dezembro de 2016**, contando-se daí o início do decurso do prazo prescricional de cinco anos disposto no artigo 23, I, da legislação referida.

Dessa forma, não há que se falar em prescrição das sanções previstas na Lei n.º 8.429/1992 para o caso vertente.

V – DOS REQUERIMENTOS

Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO requer:

1) seja autuada esta petição inicial junto com os documentos que a instruem;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

2) seja determinada a notificação das partes requeridas para manifestação prévia, por escrito, no prazo de 15 (quinze) dias, na forma do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92;

3) após o decurso do prazo, com a juntada ou não da manifestação da parte, seja a Petição Inicial recebida e determinada a citação para que, querendo, seja apresentada contestação, na forma do art. 17, § 9º, da Lei nº 8.429/92;

4) seja notificado o Município para o exercício da faculdade prevista no art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/1992;

5) a procedência do pedido, para o fim de condenar a parte Demandada nas sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992, em razão da prática de ato de improbidade administrativa, declarando-se na sentença, no tocante à perda da função pública, expressamente o alcance toda e qualquer função pública exercida pelos Demandados ao tempo do trânsito em julgado da sentença;

6) haja a condenação das partes rés ao pagamento dos ônus sucumbenciais e demais cominações legais;

7) após o trânsito em julgado da sentença condenatória, sejam os nomes das partes Demandadas inscritos no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa – CNCIA, nos termos das Resoluções 44 e 50, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Por fim, protesta e requer, desde já, provar os fatos retro narrados, por todos os meios de prova admitidos em Direito, inclusive juntada superveniente de documentos, inquirição de testemunhas, oitiva de todos dos demandados, além de outras, necessárias a demonstração do alegado, com a aplicação da regra da inversão do ônus da prova, com fundamento no art.6º, VIII



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ITAPISSUMA/PE

do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à matéria por força do art. 21, da Lei 7.347/85.

Dá-se à causa o valor de R\$ **109.333,33** (cento e nove mil trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos).

Itapissuma, 24 de março de 2021

KATARINA K. DE BRITO GOUVEIA
Promotora de Justiça
Em Exercício Cumulativo