



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DEDC XIII
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

VALCIRO OLIVEIRA DA SILVA

O NEPOTISMO, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE
ADMINISTRATIVA: (IN)EFETIVIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº
13, UM OLHAR PARA ITABERABA

ITABERABA

2022

VALCIRO OLIVEIRA DA SILVA

**O NEPOTISMO, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE
ADMINISTRATIVA: (IN)EFETIVIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº
13, UM OLHAR PARA ITABERABA**

Monografia apresentada Universidade do Estado da Bahia - UNEB, Curso de Direito como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Professor de TCC:
FREDSON TIMBIRA DIAS DOS SANTOS M.SC

ITABERABA

2022

FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB

S586n Silva, Valciro Oliveira da

O nepotismo, impessoalidade e moralidade administrativa:
(in)efetividade da súmula vinculante nº 13, um olhar para Itaberaba. /
Valciro Oliveira da Silva. - Itaberaba, 2022.
58 fls.

Orientador: Professor Me Fredson Timbira Dias dos Santos
Inclui Referências
TCC (Graduação - Curso de Direito) – Universidade do Estado da
Bahia, Departamento de Educação Campus XIII, 2022.

1. Nepotismo. 2. Gestão. 3. Súmula Vinculante n. 13. 4. Itaberaba. 5.
Princípios. 6. Administração.

CDD:007

VALCIRO OLIVEIRA DA SILVA

O NEPOTISMO, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE
ADMINISTRATIVA: (IN)EFETIVIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13, UM
OLHAR PARA ITABERABA

Relatório final apresentado a Universidade do Estado da Bahia – Departamento de Educação - Campus XIII, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Itaberaba-BA, 13 de julho de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Mestre Fredson Timbira Dias dos Santos
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Orientador

Prof.^a Doutora Maeve Mascarenhas de Cerqueira
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Prof. Doutor Josinaldo Leal de Oliveira
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

DEDICATÓRIA

À minha esposa, Janilles. A minhas filhas Heloísa e Taís. A meus pais e meus irmãos.

AGRADECIMENTOS

Aos professores que doaram um pouco de si para que fosse possível a construção do conhecimento e a conclusão desse trabalho.

Quero agradecer especialmente ao orientador Prof. Mestre Fredson Timbira Dias dos Santos por propiciar todas as experiências que vivenciei durante a construção da monografia, bem como pelo apoio e incentivo

RESUMO

O nepotismo é um tema que está presente na cultura administrativa no Brasil e na própria sociedade, assemelhando, em alguma medida, como sinônimo de corrupção. Nesta perspectiva, o presente trabalho apreciou o tema por um viés teórico e prático, tendo como pontos referenciais os princípios Constitucionais que regem a administração pública e a Súmula Vinculante n. 13, em Itaberaba, município baiano. Nesse contexto, nas últimas décadas, tivemos denúncias sobre os desrespeitos aos princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade, publicidade e moralidade administrativa por parte dos gestores municipais à frente da Prefeitura Municipal e, evidenciando estas denúncias, o trabalho responde ao questionamento se houve ou não aparelhamento de cargos importantes da administração pública Municipal que possa ser caracterizado como nepotismo. Portanto, justifica-se a pesquisa pela sua importância na contribuição para a manutenção dos interesses públicos e a garantia um Estado efetivamente comprometido com a cidadania e a justiça social. O presente estudo adotou a pesquisa descritiva onde os dados primários foram coletados a partir da observação direta sistemática os dados secundários referem-se às leis, decretos, súmulas, e jurisprudências, sobre o assunto. O trabalho foi desenvolvido em cinco capítulos, sendo que no primeiro faço a contextualização histórica e sociocultural, no segundo trato do nepotismo como desafio constitucional, no terceiro abordo a Súmula Vinculante n. 13 e sua importância, no quarto capítulo trato do controle judicial dos atos administrativos discricionários e no último capítulo faço a estudo das nomeações no município de Itaberaba, em que se pretende apontar possíveis irregularidades nas nomeações no executivo municipal

Palavras-chave: Nepotismo - Gestão - Súmula Vinculante 13 - Itaberaba - Princípios - Administração.

ABSTRACT

Nepotism is a theme that is present in the administrative culture in Brazil and in society itself, resembling, to some extent, as a synonym for corruption. In this perspective, the present work appreciated the theme from a theoretical and practical perspective, having as reference points the Constitutional principles that govern public administration and the Binding Precedent n. 13, in Itaberaba, a municipality in Bahia. In this context, in recent decades, we have had complaints about disrespect for the constitutional principles of impersonality, legality, publicity and administrative morality by municipal managers in front of the City Hall and, evidencing these complaints, the work answers the question whether or not there was a rigging of important positions in the Municipal public administration that can be characterized as nepotism. Therefore, the research is justified by its importance in contributing to the maintenance of public interests and guaranteeing a State effectively committed to citizenship and social justice. The present study adopted the descriptive research where the primary data were collected from the direct systematic observation the secondary data refer to the laws, decrees, precedents, and jurisprudence, on the subject. The work was developed in five chapters, in the first I do the historical and sociocultural contextualization, in the second I deal with nepotism as a constitutional challenge, in the third I approach the Binding Precedent n. 13 and its importance, in the fourth chapter I deal with the judicial control of discretionary administrative acts and in the last chapter I study the appointments in the municipality of Itaberaba, in which it is intended to point out possible irregularities in appointments in the municipal executive

Keywords: Nepotism - Management - Binding Precedent 13 - Itaberaba - Principles – Administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 NEPOTISMO: UM CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOCULTURAL.....	11
2.1 Aspectos históricos.....	12
2.2 O nepotismo no Brasil	13
3 NEPOTISMO COMO DESAFIO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	18
3.1 Diferença de princípios e regras.....	18
3.2 Da afronta ao princípio da impessoalidade.....	19
3.3 Do princípio da moralidade administrativa.....	21
3.4 O nepotismo ferindo o princípio da eficiência.....	23
4 NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF	25
4.1 Da perspectiva da Sumula Vinculante 13.....	26
4.1.1 Parentesco por consanguinidade e a afinidade até o terceiro grau.....	27
4.1.2 Nepotismo cruzado.....	28
4.1.3 Nepotismo em caso de agentes políticos.....	29
4.1.3.1 A exceção do nepotismo em caso de agentes políticos.....	30
5 CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS...33	
5.1 Do ato Administrativo.....	34
5.1.1 Das Teorias do Controle de Mérito.....	36
6 ANÁLISE DE NOMEAÇÕES: O TRATO COM O PÚBLICO EM ITABERABA.....	38
6.1 Breve contexto histórico do município de Itaberaba.....	38
6.2 A legislação municipal contra o nepotismo.....	41
6.3 Dos governos de Itaberaba pós Sumula Vinculante n13.....	43
6.3.1 Do governo Washington Luiz Deusdedith Neves.....	43
6.3.2 Do governo Solon Ribeiro dos Santos.....	44
6.3.3 Do governo João Almeida Mascarenhas Filho.....	45
6.3.4 Do governo Ricardo dos Anjos Mascarenhas.....	49
7 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

Em Itaberaba, ao longo de sua história, houve várias denúncias de aparelhamento de cargos importantes da administração, e com base nestas denúncias, a presente monografia se propôs a analisar a seguinte pergunta provocadora: houve ou não o aparelhamento de cargos importantes da administração pública Municipal de Itaberaba com a nomeação pelos gestores de seus familiares a ponto de ter se caracterizado como nepotismo, durante os anos de 2008 a 2022? Como referência, foram utilizados os princípios da Administrações Públicas contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu artigo 37, em especial os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da eficácia, bem como a Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), assim como a jurisprudência sobre o assunto.

A Súmula Vinculante n. 13 do (STF) foi criada como tentativa de impedir que familiares de agentes públicos fossem favorecidos por meio de nomeação para ocupar cargos públicos de livre provimento. No entanto, não está tendo a efetividade em coibir as práticas de nepotismo como o esperado.

Assim, a reflexão acerca do nepotismo, é essencial para entendermos como os interesses públicos são priorizados em relações aos interesses particulares, sendo de grande importância para se ter uma Administração Pública eficiente e democrática, bem como atender aos interesses da sociedade itaberabense.

Para alcançar os resultados e respostas acerca da problematização apresentada foi feito uma pesquisa documental junto ao arquivo da Câmara Municipal e no arquivo Público Municipal. E uma abordagem na área de direito constitucional e administrativo sobre a gestão pública, assim como um levantamento bibliográfico sobre nepotismo, contexto sociocultural e político voltada para o tema para fomentar conhecimento científico crítico sobre o fenômeno do nepotismo.

Na análise sobre as administrações municipais adotou-se como critério temporal a data de 29 de agosto de 2008, momento da edição da Súmula Vinculante n. 13 pelo STF.

O trabalho subdivide-se em cinco capítulos de desenvolvimento, incluindo-se a introdução e a conclusão. Desse modo, o segundo capítulo versou sobre o fenômeno do nepotismo em um contexto histórico e sociocultural, mostrando a existência do

domínio do interesse particular sobre os interesses públicos ao logo da história do Brasil.

No capítulo 03 abordou-se os princípios constitucionais explícitos e implícitos violados pela prática de nepotismo, em especial a afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e eficiência.

O capítulo 04, por sua vez, tratou-se do nepotismo e a Súmula Vinculante n.13 do STF, em que se apreciou os elementos que constituem a noção de nepotismo disposta em sua redação, quais sejam, parentesco por consanguinidade e a afinidade até o terceiro grau; do nepotismo cruzado; nepotismo em caso de agentes políticos e a exceção ao nepotismo nos casos de agentes políticos admitidos pelas jurisprudências do próprio STF.

Em seguida, passou-se à análise do controle judicial dos atos administrativos discricionários, como forma eficiente de atendimento ao interesse público em um determinado caso.

Por fim, foi realizada uma análise do problema no caso específico de Itaberaba, onde se iniciou com um breve contexto histórico do município e o estudo da legislação local que trata sobre o assunto, mapeando os atos dos governos municipais pós Sumula Vinculante n13.

2 NEPOTISMO: UM CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOCULTURAL

O Nepotismo consiste na nomeação, contratação ou favorecimento de um ou mais parentes por um agente público, Bobbio (1991, p. 291), define Nepotismo como "concessão de emprego ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela". Em uma definição do Dicionário Jurídico menciona nepotismo como:

A prática pela qual uma autoridade pública nomeia um ou mais parentes próximos para o serviço público ou lhes confere outros favores, a fim de aumentar a sua renda ou ajudar a montar uma máquina política, em lugar de cuidar da promoção do bem-estar público. (ACQUAVIVA, 2009, p. 577)

Sendo uma prática vedada de forma implícita no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, pelos princípios fundamentais da Administração Pública: o princípio da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. A proibição ao nepotismo não requer edição de lei formal, pois a vedação é extraída diretamente dos princípios constitucionais que orienta a atuação administrativa. Ao relatar Ação direta de Inconstitucionalidade - ADI 3.094 o relator ministro Edson Fachin defende.

A vedação ao nepotismo na Administração Pública decorre diretamente da Constituição Federal e sua aplicação deve ser imediata e verticalizada. Viola os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia diploma legal que excepciona da vedação ao nepotismo os servidores que estivessem no exercício do cargo no momento de sua edição. (FACHIN, 2009, p.1)

A prática do nepotismo na administração pública provoca prejuízos ao bem público, visto que, em muitos casos a nomeação de parentes desconsidera a capacidade técnica imprescindível para o exercício da função.

Este capítulo trata dos aspectos históricos e socioculturais do nepotismo, com destaque para sua importância na formação social do Brasil, onde o nepotismo esteve presente desde sua colonização.

2.1 Aspectos históricos

O termo nepotismo¹ não se tem consenso sobre sua origem². A tese mais aceita é que surgiu no século XIV ou XV motivada pelas regalias que tinham os familiares do Papa, em especial os sobrinhos (*nepos*, em latim). Assim, o nepotismo, ganha notoriedade com o hábito papal em privilegiar seus parentes junto a Santa Sé, Gasparini (2008, p.78) afirma que o nepotismo, “expressava o costume adotado pelos papas dos séculos XV e XVI, consistente no favorecimento sistemático de suas famílias (sobrinhos e outros parentes) com títulos (cargos de autoridade) e doações (presentes materiais)”. Argumentos reforçado por Menck.

Exemplos de Ofícios eclesiásticos, ou políticos, entregues pelos papas a pessoas de sua família eram antigos, e facilmente explicáveis pela necessidade que todo governante tem de manter pessoas de sua estrita confiança perto de si. Essa tendencia era naturalmente reforçada por uma segunda tendencia, também natural e perfeitamente compreensível, de todo homem procurar favorecer seus próximos, independentemente de seus méritos pessoais. (MENCK 2006, p.03)

O fato de a origem do nepotismo tenha raízes eclesiásticas não significa que não existiria antes. Essa prática já era comum na Roma antiga, onde seus imperadores privilegiavam seus familiares com cargos importantes. A prática manteve-se presente em diversos Estados Absolutista, em que o rei era o próprio estado. Segundo Bellow:

Se a seleção por parentesco representa indubitavelmente o ponto de partida do nepotismo humano, trata-se de apenas um elemento de impulso que depende tanto da cultura quanto da natureza. Pode-se realmente considerar o nepotismo a base primordial da cultura, uma vez que a cultura, de acordo com os antropólogos, constrói-se a princípio com os laços de cooperação entre parentes próximos. A

¹De acordo com o Dicionário Latino-Português o termo nepotismo é formado pelo radical e também raiz nepote (do latim *népos/nipote*, que significa sobrinho/neto/descendente) e pelo sufixo nominal "ismo" (do grego *ismós*, que significa "prática de").

²Souza de Oliveira em sua monografia Nepotismo na Administração Pública Brasileira afirma que: “Não há consenso sobre a origem da etimologia da expressão nepotismo. [...] alguns atribuem a origem do termo ao imperador romano Flávio Júlio Nepote (em latim: *Flavius Lulius Nepos*). Para outros, o vocábulo deriva de *nepos*, uma espécie de escorpião, cujas crias, quando colocadas no dorso materno devoravam a mãe”.

cultura, na verdade, é aquilo que as pessoas fazem com esses vínculos naturais, usando-os para criar os recursos sociais necessários para a sobrevivência. Pela associação da seleção por parentesco com o altruísmo recíproco e meios de coerção, o nepotismo evolui bem além da sua origem biológica para desempenhar função crucial na formação das sociedades humanas. A seleção por parentesco biológico é responsável pela ligação mãe-filho e em boa parte pela própria família. A mistura da seleção por parentesco biológico com o altruísmo recíproco faz o nepotismo da família alastrar-se pelo bando – ele próprio composto na maior parte por parentes consanguíneos. Com o surgimento do tabu do incesto e a invenção do casamento e do parentesco, a rede de sentimentos nepotísticos estende-se entre indivíduos não aparentados e outros grupos. A partir daí, o nepotismo floresce numa miríade de laços de parentesco. O nepotismo não passa de um fruto da família. (BELLOW, 2006, p.86)

Em certos casos o nepotismo, relaciona-se à lealdade e à confiança entre quem nomeia e o nomeado beneficiado, buscando assim, resguardar os interesses de quem fez a nomeação. Como ilustração pode ser mencionado a atuação de Napoleão, que nomeou 3 irmãos para reinar em países ocupados³ pelas tropas francesas. Em outros casos, busca-se gratificar determinados indivíduos. Aqui podemos visualizar na conduta de Luiz XI, que elevou à nobreza sua amante Ana Passeleu⁴.

2.2 O nepotismo no Brasil

No Brasil a nomeação de familiares para ocupar cargos na Administração Pública sempre esteve presente na política nacional. De acordo com Rocha (1994, p.160), “O nepotismo no Brasil existe desde a chegada dos portugueses, não é nenhuma novidade. Pero Vaz de Caminha, praticou o primeiro ato de nepotismo”, quando o escrivão da esquadra portuguesa solicitou ao rei de Portugal perdão ao seu

³ Na Espanha foi nomeado José Bonaparte, irmão mais velho, que se tornou José I. Na Holanda Luís Bonaparte terceiro irmão tornou-se rei. Enquanto que, na Vestefália o irmão mais novo Jeronimo Bonaparte assumiu o título. Assim, Napoleão buscou diminuir a possibilidades de traições.

⁴ Segundo Garcia “Em outras situações, o "benemérito" tão somente beneficia determinadas pessoas a quem é grato, o que, longe de garantir a primazia de seus interesses, busca recompensá-las por condutas pretéritas ou mesmo agradá-las. Como ilustração, pode ser mencionada a conduta de Luiz XI, que presenteou sua amante Ana Passeleu com terras e até com um marido (João de Brosse), o que permitiu fosse elevada à nobreza”. (GARCIA, 2009, p.461)

genro que cumpria pena de banimento na África. De acordo com Almerinda Alves de Oliveira

[...] há trecho no qual o letrado pede ao então rei de Portugal, D. Manuel I, um cargo para o genro, que à época estava condenado ao degredo na Ilha de São Tomé; 'Vossa alteza há de ser de mim muito bem servida, a ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro o que d' Ela receberei em muita mercê'. (OLIVEIRA, 2017, p.522)

Esse modelo de política se enraizou no Brasil desde sua colonização, onde a coroa portuguesa introduziu uma política de privilégios que beneficiavam os seus aliados e um estado patrimonialista⁵, ou seja, o público era privado, o estado era o próprio rei.

Sobre esta interpretação Sérgio Buarque de Holanda considerava o patrimonialismo das elites que controlam o Estado como o grande problema nacional. Ele afirmava que:

No Brasil pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e poucos acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar - a esfera, por excelência dos chamados contatos primários, dos laços de sangue e de coração - está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. (HOLANDA, 1995, p.146)

Em outras palavras podemos qualificar o patrimonialismo como instrumentalização do público por um determinado indivíduo que implementa mecanismos para satisfazer as suas necessidades privadas. Assim, o nepotismo é umas das práticas típicas do patrimonialismo.

Desta forma, o nepotismo presente na Administração pública atual seria herança do nosso passado patrimonialista que resiste aos ideais de uma sociedade republicana ao utilizar o público em benefício próprio, formando uma classe dominante

⁵ O jurista e sociólogo alemão Max Weber ensina que o patrimonialismo é uma forma de organização da sociedade influenciada pela economia doméstica "ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda a dominação tradicional tende ao patrimonialismo" (Weber, 1999. p. 151) sendo o modo como se organizou o Brasil antes do fortalecimento do Estado.

que segundo ensinamentos de Faoro (2012 p.92) “A camada dirigente, aristocrática na sua função e nas origens históricas, fecha-se na sua perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo” na busca de se perpetuar no poder, fazendo do Estado um desdobramento de sua família.

A história da administração pública brasileira é a história do estamento, do patrimonialismo, do rei, senhor das terras, das gentes e dos cargos. É a história dos amigos do rei, os quais modernamente se inserem no tecido da administração pela via do contrato sem concurso, sem aferição prévia da capacitação. (STOCK, 1992, p.70).

Como nossa cidade está localizada na região nordeste não poderíamos deixar de falar de um processo que envolveu aspectos, econômicos, culturais, sociais e político e um símbolo de uma sociedade patrimonialista que foi o coronelismo⁶ que marcou os primeiros anos república brasileira. Assim, Maria Isaura de Queiroz afirma que:

Pode-se dizer, pois, que o mando político do coronel era resultante de sua posição econômica, em primeiro lugar, que dava ao indivíduo a possibilidade de exercício do poder colocando-o em situação de fazer favores; a existência de parentela era condição importante de apoio para a conservação do poder dentro do conjunto de parentes; mas entre os parentes, o chefe, por excelência era aquele que apresentasse as qualidades indispensáveis: o grande coronel era sempre um primus inter pares. (QUEIROZ, 1975, p.178)

O coronelismo teve forte presença na região nordeste segundo André Luís Machado Galvão levando o sertão nordestino ter uma visão estereotipada de subdesenvolvimento junto às demais regiões.

A imagem de poder quase absoluto [...] ajudou a constituir a marca do coronel como líder da região, rico, poderoso, filho das famílias mais ricas e há gerações detentoras de terras e poderes políticos no Nordeste. A ideia de que a região é dominada por um esquema político obsoleto e centralizador reforça sua dependência da parte sul do país, tida como desenvolvida. Alimentar essa imagem do coronel ajuda a justificar o atraso com que se representava o Nordeste, principalmente

⁶ O coronelismo é definido por Colussi (1996, p. 160) como “O coronelismo, visto como fenômeno político e social foi expressão de uma sociedade predominantemente rural e que abrangia a maioria dos municípios brasileiros. O poder privado fortalecia-se em consequência do isolamento, do atraso econômico e da falta de comunicação dessas localidades com os centros mais desenvolvidos. O único contato das populações com o aparelho de Estado dava-se em períodos de eleições, quando o voto significava a possibilidade de obtenção de favores ou de alguma melhoria material.”

o sertão, distante das sedes de governo e das mais importantes decisões políticas da região. (GALVÃO, 2010, p. 22)

Assim, o resultado de uma história patrimonialista e coronelista na gestão pública brasileira gerando uma diversidade de problemas a organização dos serviços públicos e seria responsável pelo subdesenvolvimento do país.

Em direção contrária não podemos deixar de abordar as lições do sociólogo Jessé Souza que considera um equívoco a interpretação dada ao conceito de patrimonialismo, criticando em especial as teses defendidas por Holanda e Faoro⁷. Ele defende que essas abordagens sobre o patrimonialismo serviram para invisibilização dos interesses privados que de fato dominam o Estado.

A noção de patrimonialismo é falsa por duas razões: primeiro as elites que privatizam o público não estão apenas nem principalmente no Estado, e o real assalto ao Estado é feito por agentes que estão fora dele, principalmente no mercado. A elite que efetivamente rapina o trabalho coletivo da sociedade está fora do Estado e se materializa na elite do dinheiro, ou seja, do mercado, que abarca a parte do leão do saque. (SOUZA, 2017, p.79)

Continua Jessé Souza:

O conceito de patrimonialismo serve, precisamente, para encobrir os interesses organizados no mercado, que funcionam para se apropriar da riqueza social, já que a noção de privado é absurdamente pessoalizada, permitindo todo tipo de manipulação. A real função da noção de patrimonialismo é fazer o povo de tolo e manter a dominação mais tosca e abusiva de um mercado desregulado completamente invisível. (SOUZA, 2017, p.116)

Portanto, para Jessé o patrimonialismo criminaliza o Estado, a política e a soberania popular para o mercado se apropria das riquezas nacionais. No entanto, o autor não nega a existência desta forma de corrupção mais sim que é deliberadamente utilizada como cortina de fumaça para a verdadeira corrupção, a corrupção do mercado.

Ao longo de nossa história tivemos vários casos de parentes de autoridades do judiciário, do executivo e do legislativo nomeados para cargos comissionados, de livre

⁷ De acordo com Jesse Souza “Em Faoro, [...], a noção de patrimonialismo carece de qualquer precisão histórica e conceitual. Historicamente, na visão de Faoro, existiria patrimonialismo desde o Portugal medieval, onde não havia sequer a noção de soberania popular e, portanto, se não havia sequer a ideia da separação entre bem privado (do rei) e bem público, o rei e seus prepostos não podiam roubar o que já era dele de direito”. (Souza, 2017. p. 115)

nomeação. Observa-se que o tema não foi priorizado pelos nossos legisladores, visto que, a pouca legislação que trata do tema, não sendo vedado de maneira explícita por nenhuma de nossas constituições. Diante da escassez de normas sobre o tema a Suprema Corte foi forçada a implementar uma Sumula sobre o assunto.

Assim, diante da falta de uma legislação explícita e de fácil entendimento surge junto a população uma visão equivocada e indiscriminada de que todas as nomeações de parentes se caracterizam como ato de corrupção, independentemente das nuances legais. Conforme aborda Ivan Barbosa Rigolin.

A primeira vocação do cidadão, o seu primeiro ímpeto ou o seu arroubo inercial é a de convictamente entender que sempre qualquer nepotismo é inadmissível e inaceitável por imoral por injustamente personalístico, anti-isonômico. E conhecendo um pouco a espécie humana tristemente reiteramos: é mais forte aquele reproche espontâneo quando o nepotismo é alheio e beneficia a outrem, exatamente como asseverava o conhecido moralista profissional que não suportava privilégios, muito em especial quando deles não participava. Assim, se para cada parente beneficiado mil cidadãos não o são, natural resulta que a opinião pública seja a dos mil e não a do único — e tenderá a ser desfavorável à prática. (RIGOLIN, 2007 P.12)

Desta forma, existe o entendimento que o nepotismo está intimamente relacionado com a corrupção, porque consiste em uma maneira de se apropriar do patrimônio público pelo privado por uma elite que usufruem do Estado em proveito desviando recursos públicos e à dilapidando o erário. No entanto, é importante ressaltar que o simples vínculo de parentesco não configura como nepotismo, conforme veremos no próximo capítulo, quando trataremos do enquadramento normativo e do estudo dos princípios constitucionais e a posição do Supremo Tribunal Federal.

3 NEPOTISMO COMO DESAFIO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Diante da necessidade de ter uma melhor gestão dos interesses público, a Constituição Federal de 1988 vai trazer os princípios basilares da Administração Pública em seu artigo 37 onde determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Destacamos também os incisos I e II do mesmo artigo:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL,1988)

Esses princípios⁸ são fundamentais para o gestor público que busca fazer uma administração que cuida pelo bem comum. Portanto, são diretrizes fundamentais como também obrigatórias moldando toda a atuação na gestão pública.

3.1 Diferença de princípios e regras

Considerando que o Direito Administrativo Brasileiro não é codificado teremos nos princípios uma especial relevância⁹ pois os mesmos serviram para unificar e sistematizar a administração pública. Para Bonavides (2001, p. 265) os princípios formam “a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico

⁸ O ministro Luís Roberto Barroso (1999, p.147-149) ensina que: “Os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui. A atividade de interpretação da constituição deve começar pela identificação do princípio maior que rege o tema a ser apreciado, descendo o mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie.”

⁹ Odete Medauar (2018, p.115) ensina que no Direito Administrativo, os princípios "revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos".

legítimo. Postos no ápice da pirâmide normativa, elevam-se, portanto, ao grau de norma das normas, de fonte das fontes”.

De forma resumida podemos definir princípios como “ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar-se” (SUNDFELD, 1995, p.18.). Portanto, os princípios tem um campo normativo mais abstrato sendo considerado comandos normativos genéricos.

Conforme ensinamentos de Amaral Júnior:

Princípios são pautas genéricas, não aplicáveis à maneira de “tudo ou nada”, que estabelecem verdadeiros programas de ação para o legislador e para o intérprete. Já as regras são prescrições específicas que estabelecem pressupostos e consequências determinadas. A regra é formulada para ser aplicada a uma situação especificada, o que significa em outras palavras, que ela é elaborada para um determinado número de atos ou fatos. O princípio é mais geral que a regra porque comporta uma série indeterminada de aplicações. Os princípios permitem avaliações flexíveis, não necessariamente excludentes, enquanto as regras embora admitindo exceções, quando contraditadas provocam a exclusão do dispositivo colidente. (AMARAL JÚNIOR, 2003, p. 27):

Portanto, as regras se caracterizam por contém determinações exatas sobre o plano fático e jurídico, não permitindo a ponderação. Enquanto os princípios¹⁰ não comportam aplicação nos mesmos termos de uma regra, já que os mesmos devem se ponderar levando em conta as condições fáticas e jurídicas.

3.2 Da afronta ao princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade contido em nossa Carta Magna relaciona-se a imposição de neutralidade dos entes e de seus membros. Visto que, o indivíduo na

¹⁰ Bandeira De Mello (2010, p.959) ensina que “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

administração¹¹ não deve confundir com a pessoa por trás da função. Assim, esse princípio serve de barreira para práticas como o nepotismo¹².

Neste sentido Hely Lopes Meirelles definirá o princípio da impessoalidade nos seguintes termos:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas. (MEIRELLES, 2016, p.97)

Enquanto que Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da impessoalidade está relacionado com a finalidade pública:

O princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. (DI PIETRO, 2020, p.225)

Assim, o princípio da impessoalidade¹³ fará com que o administrador tenha que agir de forma imparcial na defesa do interesse público, fazendo com que não exista discriminações ou privilégios a determinados indivíduos. Lembrando que a atuação do agente público é atribuída ao Estado como pessoa jurídica, e não a pessoa física do administrador. Conforme ensinamento de Mazza (2019, p.177) o princípio da

¹¹ Para Meirelles (2016, p.88) “administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

¹² De acordo como Natália Ciscotto Ferreira (2015, p.99) “Assim, o nepotismo, resultante da multissecular cultura do patrimonialismo é avesso ao ato administrativo impessoal e torna a administração não pública, mas personalizada, antidemocrática e socialmente injusta, se configurando como ato inválido para o Direito e de responsabilidade de quem lhe tenha dado causa.

¹³ Odete Medauar (2018, p.119) defende que “Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos se finalizam ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais. Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo.”

impessoalidade, portanto, “estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo) indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa”.

Não poderia falta o conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello que define o princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. 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 é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. (MELLO, 2014, p. 114).

Portanto, podemos afirmar que o princípio da impessoalidade pode ser entendido em duas vertentes, a primeira entende como sinônimo do princípio da finalidade, onde a atividade do administrador deve atender aos interesses públicos comuns. Enquanto, a segunda interpretação o entende no âmbito do princípio da isonomia onde a administração pública precisa ser impessoal, com tratamento isonômico e igualitário dos administrados.

3.3 Do princípio da moralidade administrativa

O princípio da moralidade administrativa considera que a atuação da administração pública se norteia na boa fé, na honestidade, no atendimento do devido decoro e com probidade administrativa. Portanto a prática do nepotismo fere o atual princípio porque afronta a moral administrativa¹⁴. Nesse sentido, Di Pietro aborda sobre a ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os

¹⁴ Souza De Oliveira (2018 p.18 defendera que [...] “mesmo diante da possibilidade legal de nomeação de familiares a determinados cargos públicos, todo histórico de promiscuidade entre público e o privado no Brasil por meio de práticas de nepotismo, demonstra que tais atos ofendem a moral e a regras de boa administração e a moralidade administrativa.”

princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade. (DI PIETRO, 2020, p.242)

A moralidade administrativa surge do conjunto de normas que regulam a atividade da administração pública, criando contornos éticos para a administração pública. Assim, Dirley da Cunha Júnior afirma que.

Deve-se entender por moralidade administrativa um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p.39)

A moralidade administrativa vai além da ideia de moralidade como ela está ligada a uma boa administração de acordo com Fernanda Marinela:

O princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador. (MARINELA, 2018, p. 86)

O princípio da moralidade serve de requisito de validade dos atos administrativos, possibilitando que qualquer cidadão esteja legitimado para ingressar com Ação Popular contra ato da administração pública que o afrontar, transformando-o em um ato administrativo nulo. A anulação de ato lesivo por meio de Ação Popular está prevista no artigo 5 da Constituição Federal.

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 1988)

Celso Antônio Bandeira de Mello vai considera que a:

“[...] Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé, [...]. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p.119 e 120)

Portanto, o princípio da moralidade administrativa é um conjunto de valores éticos que buscam a fixação de diretrizes na conduta de agentes públicos, devendo respeitar os requisitos da honestidade, da probidade e da integridade para gestão da coisa pública.

3.4 O nepotismo ferindo o princípio da eficiência

O princípio da eficiência¹⁵ foi incluído pela Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998, e estabelece que a atuação da administração pública requer uma atuação com presteza, perfeição e rendimento funcional para que se alcance melhor resultado, tendo em vista o melhor processo de atuação com a observância da imparcialidade, transparência, participação, da ausência de burocracia, da qualidade, legalidade e moralidade. Conforme ensinamentos de Hely Lopes Meirelles.

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa

¹⁵ Bandeira de Mello (2010, p 122) chamará de princípio da boa administração que segundo ele “A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

(causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado. (MEIRELLES, 2016, p.97)

De acordo com Dirley da Cunha Junior.

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e pode também ser considerado em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho da função ou atividade administrativa. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p.43)

Esse princípio torna-se um dever a ser atendido pelos gestores na busca de melhores resultados nos serviços ofertados a sociedade ao menor custo possível utilizando-se dos meios que dispõe. Superando um modelo burocrático, lento, pouco eficiente¹⁶ que servia de barreira para atender o bem comum. Para Natália Ciscotto Ferreira.

Dessa forma, impõe o dever da eficiência aos administradores públicos, que reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa fazendo [...] que suscita o entendimento de que certamente não atenderia o princípio da eficiência a nomeação de parente próximo da autoridade, com poder para nomear e por ela nomeado para exercer o cargo de provimento em comissão, pois não se pode esperar o desempenho eficiente das funções pelos servidores que configurem nomeações favorecidas. O cerne da problemática está no fato de que a nomeação de parentes comprometeria a qualidade total desejada nos serviços públicos, pois a nomeação de familiares de autoridades danificaria a eficiência da administração em dois ângulos: um, pelos nomeados não possuírem a isenção necessária a realizar a atividade pública de forma neutra e eficiente e em outro, pela autoridade nomeante, gestora, ser parcial quanto ao seu familiar. (FERREIRA, 2015, p.100)

Nesse sentido o nepotismo poderia comprometer a qualidade que se busca na administração pública visto que provocaria danos a eficiência onde nomeados não teriam isenção necessária a o nomeante por ser parcial.

¹⁶ Para Medauar (2018, p.127) “[...] o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se à lentidão, à descaso, à negligência, à omissão, características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.”

4 NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE N.13 DO STF

Juridicamente a Súmula Vinculante é um instituto constitucional que padroniza a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal dispendo de força normativa sobre toda a administração pública direta e indireta, nas três esferas. Elas são de competência do STF que tem como objeto tratar da interpretação, validade ou da eficácia de uma norma, em tese não cria novas normas. Segundo ensinamento de Vieira.

Uma súmula nada mais é do que um curto enunciado que, de forma objetiva, explicita a interpretação de um tribunal superior a respeito de uma determinada matéria. Vinculante significa que os demais tribunais e juizes ficam obrigados a harmonizar suas decisões às dos tribunais superiores, diminuindo a sobrecarga sobre o tribunal superior e o número de processos sobre a matéria sumulada, favorecendo a governabilidade e a segurança do sistema jurídico. (VIEIRA, 2002 p.224)

Assim, quando determinado tema seja pacificado por súmula vinculante, todas as decisões judiciais dever seguir na direção constante na súmula, conseqüentemente tem a mesma força de uma lei, ou seja, o Poder Judiciário passa a produzir normatividade. A edição de sumulas vinculantes por parte do STF confere as mesmas um caráter excêntrico no ordenamento jurídico nacional, visto que, seguimos uma tradição do direito romano-germânica¹⁷ de *civil law*¹⁸ que se organiza no sentido que a produção de leis é uma função atribuída ao Poder Legislativo.

No ordenamento jurídico brasileiro, é um tema pacífico sendo o instituto decorrente da Emenda Constitucional 45 de 30 de dezembro de 2004, que acrescentou o artigo 103-A da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração

¹⁷ Para Mancuso (2013, p. 432) A filiação jurídica do Brasil tornou-se híbrida ou eclética a meio caminho entre o *common law* e o *civil law* ou seja, a fonte de direitos e obrigações dentre nós deixou de ser apenas para a norma para também incluir a súmula vinculante.

¹⁸ Reale (2006, p. 142) o modelo da *civil law* "Caracteriza-se pelo primado do processo legislativo, com atribuição de valor secundário às demais fontes do direito. A tradição latina ou continental (*civil law*) acentuou-se especialmente após a Revolução Francesa, quando a lei passou a ser a única expressão autêntica da nação, da vontade geral, tal qual verificamos na obra de Rosseau, *Du contrat social*".

pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (BRASIL, 2004)

Conhecida como a reforma do judiciário essa Emenda Constitucional constata nítida influência do sistema jurídico *common law*¹⁹ e foi regulamentada pela lei 11.417 de 19 de dezembro de 2006 a qual disciplina a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

A importância da súmula com efeito vinculante no ordenamento jurídico nacional será defendida por Antônio Álvares da Silva.

A unificação interna da jurisprudência dos tribunais e, num segundo momento, a vinculação desta jurisprudência, constituem medidas indispensáveis para a completude do ordenamento jurídico, a fim de que se transforme em um sistema operativo, coeso e capaz de exercer com segurança sua função pedagógica de orientação da conduta dos cidadãos e dos agentes legais, bem como o poder de decisão sobre os conflitos sociais. (SILVA, 2004, p.137)

4.1 Da perspectiva da Sumula Vinculante 13

¹⁹ Segundo ensinamentos de Ráo (1999, p. 131 “A common law corresponde a um sistema de princípios e de costumes observados desde tempos imemoriais e aceitos, tacitamente, ou expressamente pelo poder legislativo, revestindo ora caráter geral, quando vigoram em todas as jurisdições, ora caráter especial, quando imperam em certas regiões, tão somente. Sua prova resulta da jurisprudência, pois ao julgarem os casos concretos, os juízes declaram o direito comum, que lhes é aplicável. Os julgados assim proferidos, registrados nos arquivos das cortes e publicados em coletâneas (reports), adquirem a força obrigatória de regras de precedentes (rules of precedents), para regerem os casos futuros; ademais juízes e juristas deles extraem princípios e regras, que subsequentemente, ampliam os limites da Common Law e, assim generalizados, propiciam sua evolução.”

Diante da pressão da sociedade para que não tivéssemos a prática do nepotismo nas estruturas do Estado, o STF na Sessão Plenária do dia 21 de agosto de 2008 aprova a Súmula Vinculante 13, vedando o nepotismo em todos os poderes nos seguintes termos.

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. (BRASIL, 2008)

Essa Súmula foi uma resposta do STF a ausência de lei para regulamentar a matéria mesmo a Suprema Corte entendendo que não há necessidade de lei formal expressa vedando o nepotismo.

4.1.1 Parentesco por consanguinidade e a afinidade até o terceiro grau

A Súmula Vinculante 13 refere-se a parentes em linha reta²⁰ até o terceiro grau²¹. Linha ascendente: pai/mãe (1º grau), avós (2º grau), bisavós (3º grau). Linha descendente: filhos(as) (1º grau), netos (2º grau), bisnetos (3º grau). Os parentes em linha colateral ou transversal²² até terceiro grau: irmãos (2º grau), tios (3º grau),

²⁰ Destarte, o Código Civil, em seu artigo 1.591 define que “São parentes em linha reta as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes”

²¹ De acordo com PESSONI JUNQUEIRA (2009, P. 53-54) “Ainda que o STF tenha estabelecido, nos diversos precedentes, que a proibição ao nepotismo decorre diretamente do caput do art. 37 da Constituição Federal, valendo para todos os Poderes, independentemente de norma secundária, entende-se que não havia base material nos precedentes para que se fixasse o parentesco “até terceiro grau” para todos os Poderes. Não havia sequer norma constitucional ou infraconstitucional que o estabelecesse de forma tão abrangente a todos os Poderes. Aqui, houve, de certa forma, um enunciado mais abrangente que o estabelecido nos precedentes. Entende-se, então, que não houve a necessária correspondência entre o suporte material dos precedentes e o texto final da súmula. O STF realizou, neste ponto, não uma interpretação, mas uma regulamentação, não pautado em reiterados precedentes que dispusessem no sentido do estabelecido na súmula.”

²² Neste sentido, o artigo 1.592 do Código Civil define que “São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra”.

sobrinhos(3º grau). E os parentes por afinidade²³: pais, filhos, avós, bisavós, netos, bisnetos e irmãos de cônjuge. Do ponto de vista de Alice Barroso de Antônio sobre o tema ela vai chama atenção para: De acordo com os ensinamentos de Alice Barroso de Antônio é.

“Indevida a presunção de que todo parente de agente público ingressa em cargos de comissão ou funções de confiança, apenas em virtude de seu vínculo familiar, sem preencher qualquer outra condição para o exercício do serviço público. Tal análise é preconceituosa, taxando, de antemão, de corruptos, todos os parentes de agentes públicos, e exclui da Administração Pública pessoas competentes, por mero laço consanguíneo ou de afinidade. [...] Considerando-se, aprioristicamente, toda nomeação de parentes de agentes públicos como inconstitucional, constituir-se-á uma sociedade em que ser parente de autoridade pública seja mácula impeditiva ao acesso à Administração Pública, mesmo nas hipóteses previstas em lei. A família, que hoje é vilipendiada em vários aspectos, passaria a ter mais um perverso obstáculo à sua reafirmação”. (ANTONIO, 2009, p. 25)

Argumentação válida, que, no entanto, pode provocar dúvidas por desconhecimento da lei e por uma aplicação errônea do termo. Nesse sentido cabe salientar que existe 3 exceções que não configuram nepotismo: a norma que impede nepotismo no serviço público não alcança servidores do provimento efetivo²⁴, não é nepotismo se a pessoa nomeada possui um parente no órgão, mas sem influencia hierárquica sobre a nomeação²⁵ e não é nepotismo a nomeação para cargos de natureza política.

4.1.2 Nepotismo cruzado

A Súmula Vinculante nº 13 proíbe nepotismo direto, como também o cruzado. O nepotismo direto acontece quando autoridade competente nomeia diretamente um

²³ 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.

²⁴ STF, ADI 524/ES, julgado em 20/05/2015. O Ministro relator Sepúlveda Pertence opinou que “A nomeação de servidores aprovados em concurso público, portanto, exclui, em princípio, a hipótese de favorecimento pessoal, prescindindo de outra forma de controle, senão a da lisura do próprio processo seletivo.”

²⁵ STF. Rcl 18564/SP, julgado em 23/02/2016 decide que “Em sede reclamatória, com fundamento na SV nº 13, é imprescindível a perquirição de projeção funcional ou hierárquica do agente político ou do servidor público de referência no processo de seleção para fins de configuração objetiva de nepotismo na contratação de pessoa com relação de parentesco com ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento no mesmo órgão, salvo ajuste mediante designações recíprocas.”

de seus parentes. Enquanto, o nepotismo cruzado ocorre quando um determinado gestor público contrata pessoa com vínculos de parentescos com outro gestor público, enquanto a segunda autoridade nomeia uma pessoa ligada por vínculos de parentescos ao primeiro agente, como troca de favores sendo conhecido também como nomeações recíprocas.

Essa forma é também denominada nepotismo dissimulado ou por reciprocidade. É uma espécie de troca de favores, um ajuste que garante nomeações recíprocas entre os “poderes” do Estado, por exemplo, Prefeitura e Câmara Municipal, Executivo Estadual (Governador) e Assembleia Legislativa, Executivo Estadual e Judiciário etc. Assim, por exemplo, o Prefeito contrata um parente do presidente da Câmara e este, por sua vez, nomeia um parente do Prefeito. (RODRIGUES, 2012, p.209)

Assim, essa forma de nepotismo busca dificultar a comprovação do nepotismo, sendo que, não há nepotismo cruzado se não houver designações recíprocas conforme ensinamentos de Rodrigues (2012, p.210) “O nepotismo cruzado pressupõe um ajuste para designações ou nomeações recíprocas. Esse ajuste tem de ser provado para configurar a categoria nepótica”.

4.1.3 Nepotismo em caso de agentes políticos

Uma das exceções para nomeação de parentes para ocupar cargos de natureza política. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello os agentes políticos²⁶ caracterizam por:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas

²⁶ Fernanda Marinela (2008, p.697) defende que “um outro cargo que gera divergência entre os doutrinadores, quanto à inclusão na lista de agentes políticos, é o de Conselheiro dos Tribunais de Contas. Para alguns doutrinadores, trata-se de uma categoria especial de servidores públicos. De outro lado, outros estudiosos, pelo poder de suas decisões e pela escolha política de seus ocupantes, incluem-nos entre os agentes políticos, o que parece orientação mais acertada.”

Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.

O vínculo que tais agentes entretêm com o estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer. O que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualificação de cidadãos, membros da civitas e, por isso, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade. (MELLO, 2010 p. 247-248)

O ponto mais polêmico da Súmula Vinculante 13 é a legalidade na nomeação para cargos de natureza política conforme decisão da primeira turma STF da reclamação 7.590 em 30 de setembro de 2014 o ministro relator Dias Toffoli defendeu a tese que:

Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um *munus* governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual 'troca de favores' ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13. (Rcl 7.590, rel. min. Dias Toffoli, j. 30-9-2014, 1ª T, DJE de 14-11-2014)

Sendo decisão unânime entre o colegiado. Porém é importante ressaltar que a configuração da prática de nepotismo vai além da discussão sobre cargo político ou não, devendo ser analisado a qualificação técnica ou idoneidade para o cargo.

4.1.3.1 A exceção do nepotismo em caso de agentes políticos

Cargos que são considerados estritamente políticos constituiria uma exceção aos aplicação da Súmula do nepotismo. No entanto, existem outros fatores que podem impedir esse tipo de nomeação. Nesse sentido, poderá ficar caracterizado o nepotismo mesmo em se tratando de cargo político caso fique demonstrada a inequívoca falta de razoabilidade na nomeação por manifesta ausência de

qualificação técnica ou inidoneidade moral do nomeado. A 1ªTurma do STF a Reclamação 28024 decidiu.

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE 13.

1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca **falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral**. Precedentes.

2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação.

3. Agravo interno a que se nega provimento. (STF 1ªTurma. Rcl 28024 AgR. Rel Min Roberto Barroso, julgado em 29/05/2018, grifo nosso)

Em seu voto o ministro relator Luís Roberto Barroso²⁷ defende que.

O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação do referido verbete a cargos públicos de natureza política, **ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral**. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte tem excepcionado a regra sumulada e garantido a permanência de parentes de autoridades públicas em cargos políticos, sob o fundamento de que tal prática não configura nepotismo. (STF 1ªTurma. Rcl 28024 AgR. Rel Min Roberto Barroso, julgado em 29/05/2018, grifo nosso)

Em 01 de agosto de 2017 o ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, do Supremo Tribunal Federal, deferiu liminar para suspender a nomeação por parte do Prefeito de Touros, no Rio Grande do Norte, de sua esposa e seu filho para o cargo de secretários municipais. A Sumula Vinculante nº 13 recebe uma interpretação diferente de acordo com o ministro.

Sinalizando o alcance da Constituição Federal, o enunciado contempla três vedações distintas relativamente à nomeação para cargo em comissão, de confiança ou função gratificada em qualquer dos Poderes de todos os entes integrantes da Federação. A primeira diz respeito à proibição de designar parente da autoridade nomeante. A segunda concerne a familiar de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. A terceira refere-se ao nepotismo cruzado, mediante designações recíprocas. No mais, o teor do verbete não contém exceção quanto ao cargo de Secretário Municipal. (TUTELA ANTECIPADA NA RECLAMAÇÃO

²⁷ O Min. Roberto Barroso já havia defendido essa posição em julgado em 08/05/2014, “Estou convencido de que, em linha de princípio, a restrição sumular não se aplica à nomeação para cargos políticos. Ressalvaria apenas as situações de inequívoca falta de razoabilidade, por ausência manifesta de qualificação técnica ou de inidoneidade moral.” (Rcl 17627 MC, Relator Min. Roberto Barroso, publicado em Processo Eletrônico DJe-092 DIVULG 14/05/2014 PUBLIC 15/05/2014).

26.303 Rio de Janeiro. Relator: Min. Marco Aurélio, data: 08 de fevereiro de 2017)

Assim, para o cargo político deverá ser analisado caso a caso e o administrador deve seguir as leis como também os princípios, e ter sempre consciência de está tratando com a coisa pública, com ações pautadas nos princípios éticos e morais. Como ensina Meirelles.

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2014, p. 92).

Portanto, quanto aos cargos políticos, já se entende que se deve analisar se o agente nomeado possui a qualificação técnica necessária para um bom desempenho e se não exista nada que desabone sua conduta. Encontramos vários precedentes do Supremo Tribunal Federal essa mitigação à vedação ampla e irrestrita, tais como RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; Rcl 12.658/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; Rcl 14.549/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; Rcl 17627, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; e Rcl 6.650-MCAGR, Rel.^a Min.^a Ellen Gracie.

5 CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS

A nossa Constituição segue um modelo da tripartição²⁸, onde o Poder Legislativo fica responsável por criar as leis, assim como, aperfeiçoam ou revogam as existentes; o Poder Executivo de forma resumida terá a função de executar as leis já aprovadas pelo legislativo, como também, a de implementar novas legislações observando as necessidades do Estado e do povo: e por último, o Poder Judiciário que tem como função principal o julgamento nos ditames das leis. A nossa Carta Magna adota em seu artigo 2º o princípio da separação de poderes, “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, sendo uma das cláusulas pétrea.

Em relação ao assunto, José Cretella Júnior ensina que.

A pessoa jurídica pública política é o ‘centro de irradiação’ dos três poderes, independentes, porque um não interfere no outro, no desempenho de suas funções específicas, embora possa controlar as funções anômalas do outro, desde que a Constituição assim o permita; harmônicos, porque cada um deles é, na realidade, a União, que se desnaturaria, quebrando-se, fracionando-se, se os poderes se desarmonizassem. (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 149)

Assim, a Constituição Federal brasileira traz um sistema de separação de poderes com a missão de serem independentes²⁹ e harmônicas entre si, em que cada poder possuem atribuições específicas, no entanto não exclusivas. Servindo assim, de um sistema de freios e contrapesos no sistema jurídico, com o intuito a promoção do respeito mútuo entre os poderes, mas possibilitando pequenas intervenções, com objetivo a manutenção do equilíbrio entre eles.

A importância da harmonia entre os poderes é defendida por Alexandre de Moraes:

²⁸ De acordo com os ensinamentos de Alexandre de Moraes (2017, p 314) “Em conclusão, o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha da ideia de Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado freios e contrapesos.”

²⁹ Nesse sentido, José Cretella Júnior (1997, p.153) ressalta que “a independência é relativa, porque cada Poder, na medida em que o poder constituinte o determina, serve de freio e contrapeso a outro Poder”.

A harmonia entre os Poderes como princípio basilar da República protegido por diversos mecanismos de controles recíprocos que precisam, efetivamente, ser utilizados evitando, dessa forma, a tentativa de criação inconstitucional de mecanismos que induzam a possibilidade de guerrilha institucional. (MORAES, 2017, p 314)

Essa harmonia só é possível porque própria Constituição já estabelece regras que possibilita um efetivo controle de um poder sobre o outro, sem com isso, haver interferência nas prerrogativas dos demais poderes, evitando uma usurpação do poder.

Assim, o Estado Democrático de Direito ao estabelecer um sistema de peso e contrapeso fará com que se busque um equilíbrio entre os princípios da separação de poderes e da inafastabilidade do controle jurisdicional³⁰, possibilitando a atuação do Judiciário na análise dos atos administrativos.

5.1 Do ato Administrativo

O ato administrativo constitui nas ferramentas que o Estado utiliza para efetuar o cumprimento dos objetivos que são a ele atribuídos. Sendo conceituado por Celso Antônio Bandeira de Mello de forma geral como a:

[...] declaração do Estado, ou de quem lhe faça as vezes [...], no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p.385)

Como não há uma definição no ordenamento jurídico brasileiro acerca do conceito de ato administrativo teremos várias interpretações. Assim, não poderia deixar de citar Fernanda Marinela:

³⁰ Os juristas Bertolo e Ribeiro (2015, p 33) se manifesta sobre “o princípio da inafastabilidade, assim como o devido processo legal, objetiva fazer com que o Estado crie novas formas de solução de litígios, céleres, desburocratizadas e desvinculadas de ordenamentos ultrapassados que interditam o livre acesso à justiça; isso quer dizer que todos têm acesso à justiça para postular tutela preventiva ou reparatória; na verdade é o direito de ação, que todos possuem, quando sentirem-se lesados.” Esse princípio é também chamado de cláusula do acesso à justiça.”

[...] é possível concluir que são atos da administração os praticados pela Administração, assim entendidos os atos praticados por órgãos do Poder Executivo e entes da Administração Indireta, que podem ser regidos pelo direito público ou pelo privado. Quando regido pelo direito público, estes atos são, ao mesmo tempo, atos administrativos e atos da administração. Entretanto, os atos administrativos também podem ser praticados fora da Administração, ficando claro que atos da administração e atos administrativos são conceitos coincidentes, mas não sobreponíveis. (MARINELA, 2018, p. 341)

Os atos administrativos são classificados em duas modalidades: os vinculados e os discricionários. Os atos administrativos vinculados são aqueles que a legislação previamente já determina qual a forma que o agente público deve adota-la, e como deve agir no atendimento estrito termos legais. Conforme Hely Lopes Meirelles.

Atos vinculados ou regrados são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa. Desatendido qualquer requisito, compromete-se a eficácia do ato praticado, tomando-se passível de anulação pela própria Administração, ou pelo Judiciário, se assim o requerer o interessado. (MEIRELLES, 2016, p.191)

No ato administrativo vinculado o controle será sempre de legalidade, como ensina Di Pietro (2020, p. 496) o “ato vinculado é analisado apenas sob o aspecto da legalidade e que o ato discricionário deve ser analisado sob o aspecto da legalidade e do mérito”, possibilitando assim, a atuação do Poder Judiciário que poderá anular³¹ ou declarar nulo³².

Os atos administrativos discricionários são aqueles que o agente administrativo tem uma certa margem de escolha com opções válidas no direito, podendo assim, escolher a melhor opção em um determinado caso. Ou seja, atos discricionários serão aqueles que “[...] a Administração autorizada pela lei, pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização.” (MEIRELLES, 2016, p.192)

³¹ De acordo com Gonçalves (2015, p. 481) “A anulabilidade, por não concernir a questões de interesse geral, de ordem pública, como a nulidade, é prescritível e admite confirmação, como forma de sanar o defeito que a macula.”

³² Segundo Gonçalves (2015, p. 478) “Nulidade é a sanção imposta pela lei aos atos e negócios jurídicos realizados sem a observância dos requisitos essenciais, impedindo-se de produzir os efeitos que lhes são próprios.”

Para Celso Antônio Bandeira de Mello o fundamento da discricionariedade reside.

[...] simultaneamente, no intento legislativo de cometer ao administrador o encargo, o dever jurídico, de buscar identificar e adotar a solução apta para, no caso concreto, satisfazer de maneira perfeita a finalidade da lei e na inexorável contingência prática de servir-se de conceitos pertinentes ao mundo do valor e da sensibilidade, os quais são conceitos chamados vagos, fluidos ou imprecisos. (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p.967 e 968)

Nesse sentido, é importante ressaltar que em regra o judiciário não tem legitimidade para fazer política pública, não podendo substituir por exemplo a escolha do administrador público eleito pelo voto popular. No entanto, não existe ato administrativo totalmente discricionário pois existe aspectos vinculados, e serão esses que servirão de justificativa para a atuação do Poder Judiciário.

5.1.1 Das Teorias do Controle de Mérito

Atualmente utiliza-se de três teorias para o estudo do controle do mérito do ato³³ administrativo são elas: a teoria do desvio do poder, a teoria dos motivos determinantes e a teoria dos princípios. Essas são as teorias que trazem os aspectos que serve de justificativa para o judiciário fazer o controle do mérito administrativo.

A teoria do desvio do poder será utilizada quando ficar demonstrado a existência de um desvio de finalidade. Teve origem na França com o fortalecimento dos princípios e das divisões dos poderes e do estudo do direito administrativo. “No desvio de poder, o que ocorre é uma troca dissimulada da finalidade prevista na lei por outra, aparentemente compatível, mas que não traduz o verdadeiro sentido ético e social desejado pelo legislador”. (VALENTE, 2009. p.180)

³³ De acordo com Bandeira de Mello (2010, p.965) “Mérito do ato é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida-se entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identificada qual delas seria a única adequada.”

A teoria dos motivos determinantes será utilizada quando um agente público em um caso concreto confirma que praticou determinado ato e especifica os motivos. Assim, os motivos passam a vincular-se com o agente, caso esses motivos forem falsos o Poder Judiciário poderá atuar.

Dessa forma, cito a ementa do julgamento proferido nos autos do HC 141925 / DF, relatado pelo Ministro Teori Albino Zavascki:

HABEAS CORPUS. PORTARIA DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, DETERMINANDO A EXPULSAO DE ESTRANGEIRO DO TERRITÓRIO NACIONAL EM RAZAO DE SUA CONDENAÇÃO À PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE. INEXISTÊNCIA DO FUNDAMENTO. **APLICAÇÃO DA TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES**, SEGUNDO A QUAL A VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, AINDA QUE DISCRICIONÁRIO, VINCULA-SE AOS MOTIVOS APRESENTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. INVALIDADE DA PORTARIA. ORDEM CONCEDIDA. (HC 141925, rel. min. Teori Albino Zavascki, j.14-4-2010. grifo nosso)

A teoria dos princípios defende que se o administrador público violar os princípios administrativos poderá o judiciário exercer o controle do mérito do ato administrativo. Segundo Manoel Adam Lacayo Valente.

A teoria dos princípios representa um marco na história do Direito. Por seu intermédio, a dogmática positivista foi suplantada e o formalismo legal cedeu vez a um Direito operacionalizado por regras, mas orientado, em sua essência, por princípios. Nesse contexto, as contribuições de Dworkin e de Alexy foram e são essenciais para consolidar o reencontro das normas com a ética. (VALENTE, 2009. p.180)

Portanto, no Brasil o judiciário tem o poder de apreciar a legalidade dos atos da Administração Pública com a possibilidade de atuar no controle da operacionalização e a materialização da Administração Pública. Como ensina Di Pietro (2020, p.501) “Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.”

6 ANÁLISE DE NOMEAÇÕES: O TRATO COM O PÚBLICO EM ITABERABA

O município de Itaberaba no estado da Bahia, conhecido como Portal da Chapada Diamantina é um município do semiárido com baixo índice de desenvolvimento onde suas principais fontes de trabalho são: o comércio, o serviço público³⁴ e o plantio do abacaxi. Sendo que no período pós constituição 1988 houve várias denúncias de aparelhamento de cargos importantes da administração pública. Partindo desse contexto, nesse capítulo trataremos se houve ou não aparelhamento de cargos importantes da administração pública Municipal que possa caracteriza como nepotismo.

Para alcançar os resultados e respostas acerca da problematização apresentada fizemos uma pesquisa documental junto ao arquivo da Câmara Municipal, no arquivo Público Municipal e nos dados disponibilizados ao TCM no Sistema de Acompanhamento de Pagamento de Pessoal - SAPPE. Onde foi pesquisado as nomeações para secretários (cargos políticos) no período pós Sumula Vinculante n13 e a legislação municipal sobre o assunto.

Assim, esse capítulo iniciará com um breve histórico do município, seguida da análise da legislação municipal e por fim os casos que foram repercutidos na imprensa como casos de nepotismo tratados de forma jurídica.

6.1 Breve contexto histórico do município de Itaberaba

Antes de ser explorada por Vasco Rodrigues que adentrou pelo o Rio Paraguaçu em 1561 a região era habitada pelos índios guerreiros Maracás “(...) que durante o período pré-cabraliano, ou seja, anterior à chegada dos portugueses em 1500 e período colonial ocupava o vale do Paraguaçu.” (RIBEIRO, 2021, p.45). Sendo que foi apenas em 1768 a fundação da Fazenda São Simão por Manuel Rodrigues

³⁴ De acordo com dados do Tribunal de Contas do Município, dados de março de 2022, tinha 3.132 pessoas trabalhando no executivo municipal, organizados em: 1.165 cargo efetivos, 1798 Servidor temporário, 180 cargo comissionado, 12 agente político, 3 trabalhadores temporário e 1 função gratificada.

Cajado. A gênese da cidade de Itaberaba foi a construção da capela do Rosário da Vazante do Orobó no início do século XIX. Conforme o historiador Tadeu Souza Júnior.

Em 1817, a capela da fazenda São Simão pertencia a vila de Nossa Senhora do Rosário do Porto da Cachoeira (atual Cachoeira). Em 1843, criou-se a freguesia e o distrito de paz de Nossa Senhora do Rosário do Orobó, que em 1850, foi anexada ao termo de Feira de Santana, e como tal permaneceu até 1856, quando passou à jurisdição do termo de Santana do Camisão (atual Ipirá), (SOUZA JUNIOR, p.75).

Em 1843 com o crescimento econômico e da população o povoado torna-se freguesia através da Lei 195 de 18 de maio de 1843 conforme o artigo inicial.

Fica erecta em Matriz a capela de Nossa Senhora do Rosário do Orobó; ora pertencente à Freguesia do Camisão, tendo a nova freguesia os seguintes limites: ao nascente e ao norte o rio Capivari, principiando de sua confluência no rio Paraguassú, e seguindo por aquelle acima até sua nasença; ao sul o rio Paraguassú, e ao poente a linha recta tirada da referida nasença do Capivari, ponto de partida digo ponto divisório ao norte, para o sul à tocar no rio Paraguassú. Cópia. Itaberaba 1 de janeiro de 1919. Vigário Pe. Jonas Santos (ARQUIVO DA PARÓQUIA DE ITABERABA: Livro do Tombo, 1919-1937, p. 2, 2v).

Decorrido 34 anos como freguesia, torna-se Vila de Nossa Senhora do Rosário do Orobó, sendo implantada a câmara municipal, ocorrendo assim o início da autonomia municipal. De acordo com documentação apresentada ao presidente da Provincia da Bahia.

[...] nesta villa do Orobó, crecida pela resolução número 1715 de 26 de março do anno corrente [1877] [...] Pela dicta lei assignou a mesma câmara em definição de 5 deste mês o dia de hoje as onze horas da manhã para levantar e effeito a criação desse nosso município, fazendo público por editaes na forma de artigo 2º do decreto de 13 de novembro de 1832 [...] Este acto na hora designada a fim de dar posse ao novo município instalado como dispoem o tit. 7º. Cap. 2º art. 167 da constituição do império, tendo por lemites dito termo a freguesia de Nossa Senhora do Rosário do Orobó e sendo ahy contendo publicidade foi pelo ditto presidente da respectiva Câmara da cabeça da Comarca do Camisão (APEB, 1877-1889, nº 1374).

Com a dependência administrativa e judicial da vila de Santana do Camisão (atual Ipirá) continuado até 1882, quando a vila de Nossa Senhora do Rosário do Orobó assumiu o controle do seu orçamento e ocorre a outorga das Posturas da Câmara Municipal do Orobó. E através da Resolução Provincial de número 1715 de 26 de março 1877 a freguesia de Nossa Senhora do Rosário do Orobó é erguida a condição de vila, nomeada de Vila do Orobó, separada do município de Camisão. “Na época contava com uma população de 11.000 habitantes. Em 1890, criou-se e instalou-se a Comarca de Orobó. Em 1897, a Vila do Orobó foi elevada à categoria de cidade. A Vila do Orobó passou a se chamar Itaberaba no período republicano (1897).” (SOUZA JUNIOR, p.75).

O período republicano foi marcado pela manipulação eleitoral, sendo que no estado da Bahia o governador passou a nomear os chefes do executivo municipal, o intendente, um período de muita instabilidade política, ocorrendo uma crise de legitimidade. “Quando isso acontece, ao líderes informais, personalistas, como coronéis brasileiros, são frequentemente preferidos em um lugar da autoridade formal e distante do Estado” (PANG, 1979 p.90). Assim, o poder político passa a ser controlados pelos coronéis nos municípios que já detinham o poder econômico.

Desse modo, as mudanças político-institucionais do município de Itaberaba seguiram as mudanças no âmbito estadual. Segundo Eul-soo Pang.

Os políticos dos principais partidos tentaram estruturar suas bases de poder em nível municipal, atraindo para seus respectivos partidos os coronéis de alguma importância. Laços de família, ligações comerciais e amizades pessoais, mas raramente ideologias, constituíam os fatores decisivos na escolha de um coronel para membro do partido. (PANG, 1979 p.234)

Assim, a oligarquia³⁵ itaberabense que tinham posses de terras, imóveis e dinheiro alternava-se no poder local, influenciando nas disputas políticas estaduais.

³⁵ Eul-soo Pang (1979, p. 7) define oligarquia como “um sistema de domínio político por uma ou mais pessoas, representando um clã ou grupo consanguíneo ou não mantido unido por metas econômicas comuns, interesses políticos e crenças ideológicas e religiosas, ou pelo desejo coletivo de glorificação de um líder carismático, tudo para promover e defender o bem comum.”

6.2 A legislação municipal contra o nepotismo

A primeira lei municipal que trata diretamente do tema foi a Lei 1.100 de 5 de dezembro de 2006, de autoria do vereador Ricardo Pimentel que ficou engavetada na Mesa Diretora da Casa Legislativa aguardando a promulgação que só aconteceu em 25 de novembro de 2011. Ela vedava a contratação de parentes para cargos em comissão e funções de confiança.

Art. 1º Fica vedada a investidura em cargo em comissão ou função de confiança de cônjuge, companheiro(a), ou parente por linha reta e colateral, até o segundo grau de parentesco (pais, avós, filhos, netos, irmãos).

§1º No Poder Legislativo, de parentes dos Vereadores.

§2º No Poder Executivo, de parentes do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários, Presidentes de Fundações e Empresas Públicas no âmbito da Administração Municipal.

Art. 2º Ficam ressalvadas as nomeações ou designações de parentes habilitados em concurso público, no âmbito da Administração Municipal.

Art. 3º O poder Executivo e o poder Legislativo terão um prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para exonerar os parentes, que trata o Art. 1º desta lei.

Art. 4º A não observância desta lei, implicará na nulidade do ato e punição da autoridade responsável, com a devolução dos valores pagos aos cofres do Município. (ITABERABA, 2006, p.1)

Ao colocar parente por linha reta e colateral só até o segundo grau deixa de incluir bisavós, bisnetos, tios, sobrinhos. Além dos parentes por afinidade: pais, filhos, avós, bisavós, netos, bisnetos e irmãos. Não tratando de casos de nepotismo cruzado.

Com a edição da Súmula Vinculante n 13 pelo Supremo Tribunal Federal surge a necessidade de adequação da legislação municipal. Assim, em abril de 2012 foi enviado à Câmara Municipal pelo Prefeito o projeto de Lei nº 06/2012, que buscava adequar as contratações municipais para preenchimento dos cargos em comissão e função gratificada. Porém, o projeto de Lei enviado com artigos idêntico a lei já existente, exceto pelo parágrafo terceiro do primeiro artigo que tinha a seguinte redação, “a vedação prevista no caput não se aplica ao cargo de Secretário do e/ou cargos de chefia perante o Poder Executivo e Legislativo”.

Sendo necessário uma Emenda para modificar o artigo primeiro. Passando a vigora com a seguinte redação.

Art. 1º Fica vedada a investidura em cargo em comissão ou função de confiança de cônjuge, companheiro(a) ou parente por linha reta e colateral, até o terceiro grau de parentesco (pais, avós, filhos, netos, irmãos). (ITABERABA, 2012, p.1)

Esse projeto foi aprovado e se tornou a Lei 1.267 de 02 de abril 2012. Nota-se que entre parentes continuou constando pais, avós, filhos, netos e irmãos, não especificando quem são os parentes de terceiro grau. Destaca-se que foi nessa gestão que houve maior quantidade de denúncias de nepotismo como veremos um pouco a frente. Assim, essa lei buscou não ao combate ao nepotismo, mas sim uma resposta legal as acusações de nepotismo que naquele momento agitava a sociedade itaberabense.

Em 24 de abril de 2019 foi apresentado o Projeto de Lei Legislativo de N°11 pelo vereador Murilo Vitor Soares de Moraes que proíbe a administração pública municipal de contratar com familiares do prefeito, vice-prefeito, vereadores e ocupantes de cargos em comissão. Sendo aprovado tornando-se a Lei N° 1.554 de 10 de setembro de 2019, com a seguinte redação.

Art. 1º Fica proibida a contratação, no âmbito da administração pública municipal, de empresas pertencentes aos familiares, até o terceiro grau, do prefeito, vice-prefeito, vereadores e ocupantes de cargos em comissão.

Parágrafo Único – A proibição de que trata este artigo inclui todas as modalidades de licitação, bem como a hipóteses de dispensa e inexigibilidade. (ITABERABA, 2019, p.1)

Portanto, nessa lei buscar vedar expressamente a contratação, pela administração pública, de empresas pertencentes a parentes de gestores públicos envolvidos no processo licitatório, pois os conflitos de interesses são contrários aos princípios constitucionais já abordados no capítulo Nepotismo como desafio aos Princípios Constitucionais.

Por fim, temos a Lei 1.668 de 09 de dezembro de 2021 que institui o Código de Ética e Conduta da Administração Pública Municipal que traz como princípios que devem nortear a atuação do agente público municipal.

Art. 3º São princípios que norteiam a atuação do agente público municipal.

I - boa-fé: agir em conformidade com o direito, com lealdade, ciente de conduta correta;

II - honestidade: agir com franqueza, realizando suas atividades sem uso de mentiras ou fraudes;

III - fidelidade ao interesse público: realizar ações com intuito de promover o bem público, em respeito ao cidadão;

IV - impessoalidade: atuar com senso de justiça, sem perseguição ou proteção de pessoas, grupos ou setores;

V - moralidade: evidenciar perante o público retidão e compostura, em respeito aos costumes sociais;

[...]

X - eficiência exercer atividade da melhor maneira possível zelando pelo patrimônio público. (ITABERABA, 2021, p.2-3)

Portanto, é um reforço aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência, já abordados.

6.3 Dos governos de Itaberaba pós Sumula Vinculante n13

Para essa análise adotamos 29/08/2008 como data inicial por ser o dia da edição da Sumula Vinculante n13. Assim, analisamos os governos de: Washington Luiz Deusdedith Neves (01/01/2005 a 31/12/2008), Solon Ribeiro dos Santos (01/01/2009 a 10/06/2009), João Almeida Mascarenhas Filho (11/06/2009 a 31/12/2012 e 01/01/2013 a 31/12/2016) e Ricardo dos Anjos Mascarenhas (01/01/2017 a 31/12/2020 e 01/01/2021 atual prefeito).

6.3.1 Do governo Washington Luiz Deusdedith Neves

Como ponto de partida para o estudo adotamos o fim do governo do médico Washington Neves, e seu vice-prefeito Luiz Oliveira Souza, um governo marcado pela rejeição das contas públicas e pela condenação do TCM por investimos ínfimos. Conforme notícias do TCM de 25 de novembro de 2009.

O Tribunal de Contas dos Municípios rejeitou pela quarta vez consecutiva, nesta quarta-feira (25/11), as contas do ex-prefeito de Itaberaba, Washington Luiz Deusdedith Neves, que aplicou no exercício de 2008 apenas 1,5% em saúde, quando o mínimo determinado por lei é de 15%. Em 2007 ele havia aplicado menos ainda, ínfimos 0,01%, um recorde negativo na história do julgamento de contas pelo TCM.

Por isso e também pela emissão de 206 cheques sem fundos, no valor total de R\$ 1,2 milhão, o ex-prefeito recebeu multas que somadas chegam a cerca de R\$ 40 mil e foi encaminhada representação ao Ministério Público, para providências cabíveis na Justiça. Cabe recurso da decisão. O gestor ainda foi condenado a ressarcir aos cofres públicos. R\$ 17,7 mil pelos subsídios pagos a mais a secretários municipais. (TCM, 2009, p.1 e 2)

Nesse período a prefeitura contava com sete secretarias³⁶ onde não constatamos nenhum secretário com parentesco que poderiam ser caracterizados como nepotismo. Havendo uma secretaria mãe de um vereador, no entanto não foi possível demonstrar se houver designações recíprocas, não se caracterizando nepotismo cruzado.

6.3.2 Do governo Solon Ribeiro dos Santos

Segundo colocado na eleição de 2008 Solon Ribeiro assumiu o executivo municipal juntamente com seu vice-prefeito Jorge da Silva Santos por decisão Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA) conforme reportagem do jornal Correio de 31 de dezembro de 2008 de título Candidato a prefeito mais votado de Itaberaba não tomará posse.

De acordo com a decisão do ministro Henrique Neves, foi negado o recurso do candidato mais votado João Almeida Mascarenhas Filho (DEM), que pedia para ser diplomado. Dessa forma, o segundo colocado nas eleições de outubro, Sólton Ribeiro (PV), assumirá o

³⁶ Sendo os Secretários: Amauri da Silva Menezes (Secretário Municipal da Fazenda), Jose Luciano Oliveira de Assis (Secretário Municipal de Administração, Modernização e Informações), Mauricio Santos Teles (Secretário de Saúde e Saneamento), Regina Esteves de Cerqueira (Secretaria de Educação e Cultura), Renato Moura Silva Filho (Secretário Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano), Tícia Pereira Monteiro (Secretária Municipal Ação Social e Cidadania) e Udinaldo Francisco Souza (Secretário Municipal Desporto Lazer e Turismo)

cargo nesta quinta-feira (1º). Essa decisão já havia sido tomada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA), que já diplomou Ribeiro. A eleição de Almeida não foi considerada válida pois o candidato lançou-se como postulante ao cargo de prefeito depois que o tribunal negou o seu registro como vice-prefeito. Segundo o TRE-BA, quando há o indeferimento de registro de candidatura, não é possível deferir novo pedido ao mesmo candidato, 'ainda que para cargo diverso, sob pena de burla à legislação eleitoral vigente. (CORREIO, 2008)

Em seu curto período (de 01/01 a 10/06/2008) a frente da Prefeitura Solon Ribeiro teve suas contas aprovadas com ressalvas pelo TCM. Sendo sete pessoas nomeados a cargos de secretários municipais³⁷ nesse período não sendo constatado qualquer suspeita de nepotismo.

6.3.3 Do governo João Almeida Mascarenhas Filho

Nas últimas décadas temos a acessão da família Mascarenhas junto à administração municipal, trazendo de volta um fenômeno social e político típico da República Velha, o coronelismo. Esse domínio político teve início em 2000 com a eleição de Jadiel Almeida Mascarenhas (Jadiel) como prefeito do município, que foi empossado em 1º de janeiro de 2001. O mesmo foi cassado em 25/05/2004 por abuso do poder econômico³⁸ pela justiça eleitoral, deixando inelegível pelo período de 3

³⁷ Sendo os Secretários: Anakláudia de Barros Miranda Barreto (Secretário Municipal de Saúde), Edvaldo Rodrigues dos Santos (Secretário Municipal de Desporto, Lazer e Turismo), Marivaldo de Oliveira Tanan (Secretário Municipal de Administração, Modernização e Informações), Nerlon Santos de Oliveira (Secretário Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano), Sidneia Mascarenhas de Oliveira (Secretária de Ação Social e Cidadania), Ubiratan Amorim Calmon (Secretário Municipal de Agricultura, Meio Ambiente, Indústria e Comércio), Valdeli de Jesus Ramos (Secretaria Municipal de Educação e Cultura) e Vilson Oliveira de Araújo (Secretário Municipal da Fazenda).

³⁸ Discurso do Deputado Walter Pinheiro, em 26/05/04 afirma que “O povo de Itaberaba está em festa, afinal, o senhor Jadiel acumula nada menos do que 11 processos nas costas por corrupção eleitoral, desvio de verbas, superfaturamento, favorecimentos ilícitos e outras irregularidades. A verba não aplicada no município em todos os anos de sua gestão engordou seus cofres particulares, de sua família e coligados. Mas a ação que motivou seu afastamento foi relativa à fraude nas últimas eleições. Dentre os casos mais escandalosos está a assinatura de um Termo de Compromisso entre o prefeito, então candidato, e o ex-presidente da Câmara de Vereadores, Edmilson Brandão (Mania). Nele, em troca do apoio político do vereador nas eleições de 2000, o gestor se comprometia, entre outras barbaridades, a empregar a esposa de Edmilson e ceder-lhe a exploração do serviço de limpeza pública municipal. Está tudo registrado em cartório, com reconhecimento de firma, e textualmente reconhecido pelo próprio Edmilson, perante o Ministério Público. O pior é que o espúrio acordo do prefeito foi cumprido.”

anos. O motivo desse afastamento foi um termo de compromisso assinado entre o então candidato a prefeito Jadiel Almeida Mascarenhas com o ex-presidente da Câmara de Vereadores, Edmilson Brandão, onde prometia emprego para esposa e ceder-lhe a exploração do serviço de limpeza pública no município. Termo este registrado em cartório com o reconhecimento de firma. Wallace Paiva Martins Junior ensina que.

[...]servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. (MARTINS JÚNIOR, 2009 p.116-117)

Na eleição para prefeito em 2008, Jadiel (pai do atual prefeito) se candidata mais uma vez, mais é forçado a mudar a chapa e 72 horas antes da eleição apresenta seu irmão João Almeida Mascarenhas Filho (João Filho) como candidato a prefeito e Alexandre Mascarenhas (seu filho) como vice-prefeito, saindo vitorioso no pleito com 2.539 votos a frente do segundo colocado.

Não podendo assumir em janeiro devido uma decisão do TRE-BA, João Filho conseguiu reverter a decisão e assumir a prefeitura em junho 2009 e nomeia seu padrinho político e irmão Jadiel Almeida Mascarenhas³⁹ secretário de Governo; sua esposa Maira Rodrigues Silva Mascarenhas⁴⁰ na secretária de Assistência Social; José Francisco Almeida Leal, primo do prefeito, comandando a Secretária da Fazenda; Alberto Magno Almeida Leal, primo do prefeito, na liderança da Secretária de Administração e Modernização. Primos são parentes de 4º grau na linha colateral e, portanto, não está segundo a Sumula Vinculante n 13 configurado como nepotismo.

Quanto a esposa e ao irmão não possui no ato de nomeação a formação dos mesmos. Foi feito uma busca na Plataforma Lattes e não foi possível verificar sua qualificação técnica.

No ano de 2009, a Justiça Federal expediu liminar para apreensão de bens, do então Secretário de Governo Jadiel, por ações fraudulentas envolvendo recursos do

³⁹ Nomeado pelo decreto de número 002 de 11 de junho de 2009 e exonerado em 29 de março de 2010 pelo decreto de número 068.

⁴⁰ Nomeada em 11 de junho de 2010 pelo decreto de número 14 e ficou até o fim do segundo governo.

Programa de Atenção Básica da saúde (PAB) e do FUNDEF e desvio de verbas do SUS em um total de R\$ 16.971.690,75 (Processo 2009.33.04.003642-6). Após desentendimento com o prefeito é exonerado do cargo de Secretário Municipal de Governo em 29 de março de 2010 através do decreto 068.

No início de 2011 mais um escândalo sacode a política no município de Itaberaba. Através de Dispensa de Licitação nº 191/2010 a prefeitura é acusada de favorecer a sua irmã do Marigilza Almeida Mascarenhas com a compra de um terreno 4.400m² pelo valor de R\$ 86.100,00, que supostamente seria para ampliar o cemitério municipal. Hoje com Lei Municipal Nº 1.554 seria considerado ilegal. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho demonstra estreita relação entre o princípio da impessoalidade e da moralidade.

O princípio da moralidade exige que o administrador se pautar por conceitos éticos. O da impessoalidade indica que a Administração deve dispensar o mesmo tratamento a todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica. Sem dúvida tais princípios guardam íntima relação entre si. No tema relativo aos princípios da Administração Pública, dissemos que se pessoas com idêntica situação são tratadas de modo diferente, e, portanto, não impessoal, a conduta administrativa estará sendo ao mesmo tempo imoral. Sendo assim, tanto estará violado um quanto o outro princípio. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 264)

No pleito Municipal de 2012 João Filho é reeleito prefeito, aumentando a presença de seus familiares com a nomeação de Marigilza Almeida Mascarenhas⁴¹, sua irmã na Secretária de Governo. Conforme reportagem Adilton Santana do Jornal da Chapada de 11 de maio de 2011.

A Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania é comandada pela esposa do prefeito, Maira Rodrigues Silva Mascarenhas; a Secretaria de Governo é ocupada pela irmã do prefeito, Marigilza Almeida Mascarenhas; a Secretaria da Fazenda é comandada pelo primo dele, José Francisco Almeida Leal; e a Secretaria de Administração é chefiada por Alberto Magno Almeida Leal, que além de primo do prefeito é irmão do secretário da Fazenda. Ainda segundo a denúncia – que está em mãos da promotora e que foi acompanhada de cópias da folha de pagamento da prefeitura, cada um dos secretários percebem um salário bruto de R\$ 54 mil por ano, o que representa uma folha de pagamento num total de mais de R\$ 216 mil por ano. (JORNAL DA CHAPADA, 2011)

⁴¹ Nomeada em 03 de janeiro pelo decreto de número 06 e ficou até o fim do segundo governo.

A reportagem vai além e denuncia também que outros familiares⁴² teriam vínculo com a Prefeitura. Elvira Daiana Rodrigues Silva, irmã da esposa do prefeito, prestava serviços terceirizados na Secretaria Municipal de Reparação. E Danielle Mascarenhas Leal, prima do prefeito, prestaria serviço a Secretária da Fazenda, que estava no comando do seu tio José Francisco Mascarenhas Leal. Pode-se notar que em Itaberaba predomina a administração patrimonialista, o assunto particular prevalecer sobre o público. Sergio Buarque de Holanda em Raízes do Brasil menciona:

Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles se auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. HOLANDA (1995, p. 146)

Com a repercussão negativa na imprensa Prefeito enviou para a Câmara Municipal de Vereadores o Projeto de Lei nº 6 que foi aprovado pela Câmara torna-se a Lei Municipal nº 1.267. A argumentação utilizada para a aprovação da lei era que a mesma era uma adequação a Sumula Vinculante número 13 que autoriza a contratação de parentes para cargos exercidos por agente político. Fazendo com que

⁴² A reportagem do Jornal da Chapada denunciava que "Outros familiares do prefeito pepista João Filho também estão lotados em cargos comissionados ou não comissionados do município, a exemplo de Elvira Daiana Silva, irmã da esposa do prefeito, que recebe salário por serviços terceirizados na Secretaria Municipal de Reparação (Semur), Daniele Mascarenhas Leal, que presta serviço na área de tributos da Secretaria da Fazenda, comandada pelo seu tio, José Francisco Mascarenhas Leal, que só para a implantação do sistema tributário celebrou um contrato de nº094/2010 no valor de R\$ 36 mil por ano. Como se não bastasse toda esta "administração pública em família", informações repassadas à redação deste periódico dão conta de que pelo menos quatro empresas de parentes do prefeito João Mascarenhas Filho prestam serviços à Prefeitura Municipal de Itaberaba. Uma delas é a Clínica Pura Saúde, que presta serviços de fisioterapia e que pertence a Maira Silva Mascarenhas, filha da secretária de governo Marigilza Mascarenhas e sobrinha do prefeito. Anexo ao texto está o documento de autorização de credenciamento da Unidade de Saúde ao Sistema Único de Saúde (SUS) com cota de R\$ 6 mil por mês. A representação feita por Renival Pinto também solicita do MPE a investigação do chamado nepotismo cruzado, que ocorre quando um agente público contrata parentes de outro agente público, e vice-versa."

em julho de 2012 o Ministério Público Estadual (MPE) denunciou⁴³ o prefeito por atos de improbidade administrativa contra o prefeito motivado pela nomeação dos parentes na Prefeitura Municipal e pediu a declaração incidental de inconstitucionalidade de norma da lei nº 1267/2012. O MPE para defender sua tese utiliza-se da Lei Municipal nº 1.100/2006 que vedava à investidura em cargo em comissão ou função de confiança de cônjuge, companheiro (a) ou parente por linha reta e colateral até o segundo grau de parentesco. Segundo o MPE.

Em suma, o demandado, além de ignorar mandamento de lei municipal, buscou legalizar a nomeação de parentes, encaminhando projeto de lei à Câmara de Vereadores.

As mencionadas condutas do réu caracterizam ato de improbidade administrativa, conforme será, adiante, explicitado. (MPE, 2012. p. 2)

6.3.4 Do governo Ricardo dos Anjos Mascarenhas

Em 2016 o prefeito João Filho lança seu sobrinho Ricardo dos Anjos Mascarenhas (Ricardo Mascarenhas), filho do ex-prefeito Jadiel Almeida Mascarenhas este morto em um acidente de carro no início daquele ano. Mais uma vez a máquina pública foi utilizada a favor dos Mascarenhas que não teve grande dificuldade em eleger seu candidato. Demonstrando o Poder que é exercido pela família. O Poder está presente nas mais variadas relações sociais, estando ligado diretamente com o contexto da política, a qual se expressa nas variadas formas de Poder. Os aspectos políticos tornam-se a vertente principal no estudo do Poder. De acordo com Norberto Bobbio.

O Poder é considerado como uma das variáveis fundamentais, em todos os setores de estudo da política. Isto se verifica, por exemplo, na análise das organizações, onde a estrutura hierarquia mais ou menos acentuada e as diversas formas que ela pode assumir colocam, naturalmente, em primeiro plano, o fenômeno do Poder. (BOBBIO, 1998, p.941).

⁴³ Em 4 de julho de 2012 o Ministério Público encaminhou a Ação Civil Pública à justiça na 1ª Vara Civil da Comarca de Itaberaba, sob o nº 0003023-74.2012.805.0112. Disponível em https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/moralidade-administrativa/modelo-de-acesso-restrito-embro/acoescivispublicas/acpcompedidodedeclaracaoincidental_da_inconstitucionalidade_de_lei_municipal-_nepotismo.doc.

Para um dos maiores pensadores da história Karl Marx a classe dominante exerce o Poder através de uma aliança de elites como por intermédio cooptação social. Onde a classe dominada só conseguiria se liberta através da luta revolucionaria.

Homens livres e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, tem vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre, ou por uma transformação revolucionaria da sociedade inteira, ou pela destruição das suas classes em luta. (MARX, 1988, p.7)

Eleito prefeito Ricardo Mascarenhas manteve a política de apadrinhamento e nomeando parentes na administração do município. Assim, Suzana Freitas Mascarenhas, primeira dama, como Secretária de Ação Social e Cidadania, e Marigilza Almeida Mascarenhas Silva, tia do prefeito, assume a Secretaria de Comunicação. Segundo reportagem de 04 de julho de 2017 de Cláudia Cardozo e Fracis Juliano para o jornal Bahia Noticias aborda a notícia onde o Ministério público pede o afastamento de parentes do prefeito.

A Promotoria de Itaberaba, no Piemonte do Paraguaçu, recomendou que o prefeito da cidade, Ricardo Mascarenhas (PSB), afaste uma tia e um primo do gestor que ocupam cargos na prefeitura. Caso a medida, proposta pela promotora Maria Araruna Corrêa, seja ignorada, o Ministério Público acionará o prefeito na Justiça por improbidade administrativa [ato ilegal contra a administração pública]. Os servidores em questão são a secretária de comunicação, Marigilza Mascarenhas, e o procurador do Município, Oacir Mascarenhas, mãe e filho, respectivamente.

Ainda em Itaberaba, a Promotoria também recomendou ao presidente da Câmara de Vereadores, José Antônio Sampaio Gomes, que também anule as contratações de servidores com grau de parentesco com o prefeito, com o vice-prefeito e com os vereadores, como o próprio presidente da Casa". (JORNAL BAHIA NOTÍCIAS, 2017)."

Em face dos argumentos supracitados, nota-se a continuidade de uma política de nomeações de parentes próximos do governante para cargos de natureza política no âmbito da Administração Pública municipal.

7 CONCLUSÃO

Marcada por um histórico de corrupção e herança nepotista, é notável perceber que Itaberaba viveu muitos anos sob a égide do coronelismo. Assim, mesmo com tentativas de expurgá-lo, o ranço do patrimonialismo segue presente na consciência da classe política que governaram o município.

Diante disso, persiste o nepotismo relacionado à ideia do favorecimento dentro da Administração Pública municipal, onde nota-se a priorização de nomeação de parentes para consecução de interesses pessoais, em detrimento da observância de qualificação técnica ou inidoneidade moral do nomeado.

Não obstante, alicerçado na arguição apresentada, deve prevalecer a concepção de que os princípios constitucionais presentes no artigo 37 vedam, por si, o nepotismo. E embora a Súmula Vinculante nº 13 não reprima por completo a prática nepotista, outros canais devem ser utilizados para coibir esta ilegalidade contra os cidadãos. O artigo 37 da nossa Constituição deve ser melhor observado por quem é de competência para ter uma sociedade mais justa e republicana.

Embora a Súmula Vinculante nº 13 tenha apresentado um grande avanço na luta contra o nepotismo e à corrupção, sua redação acaba servindo como escudo para permitir situações de nepotismo. Em vista disso, a despeito de a jurisprudência pátria inicialmente atender pela não incidência, em regra, da proibição do verbete nº 13 aos cargos políticos, analisando-se caso a caso, deve-se observar os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral.

Na pesquisa foi constatado que na administração de João Almeida Mascarenhas Filho a presença de 2 irmãos, a esposa e diversos primos foram nomeados secretários municipais. Assim como no governo de seu sobrinho Ricardo dos Anjos Mascarenhas foi constatado a presença da esposa e de uma tia nomeadas secretárias municipais. Não sendo possível verificar a formação dos mesmos devido a inexistência de informações no ato de nomeação a respeito da formação, assim como, em uma busca na Plataforma Lattes, não foi possível verificar sua qualificação técnica.

Por fim, mediante os fatos expostos foi perceptível o desrespeito ao princípio da impessoalidade, moralidade administrativa e da eficiência pelo grupo político que

domina a administração do município de Itaberaba, com a presença marcante de membros da mesma família nos principais cargos da administração municipal sem a devida demonstração da qualificação técnica. Possibilitando grande risco de causar danos ao erário público, já que não é observada a qualificação desses nomeados os quais exercerão funções determinantes na administração do município. Além de que, é esperado de toda pessoa que exerce cargo público um comportamento digno, honesto, transparente, impessoal, e especialmente agir conforme a moral administrativa.

REFERENCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico Acquaviva**. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **A Boa-fé e o Controle das Cláusulas Contratuais Abusivas nas Relações de Consumo**. In: BENJAMIN, Antônio Herman de V. Revista de Direito do Consumidor, Vol. 6., São Paulo: RT, 2003.

ANTONIO, Alice Barroso de. **O Nepotismo sob a ótica da Súmula Vinculante nº 13 do STF: críticas e proposições**. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte. Ano 10, n. 31, jan.-mar. 2009

APEB – ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Seção colonial e provincial**. Serie Judiciária. Correspondência recebida pela Câmara do Orobó. 1877 -1889, nº 1374.

ARQUIVO DA PARÓQUIA DE ITABERABA. Livro do Tombo, 1919 – 1937.

BAHIA. Ministério Público Estadual. **Ação civil pública por ato de improbidade administrativa com pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade de norma da lei nº 1267/2012** do município de Itaberaba de 29 de junho de 2012. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/moralidade-administrativa/modelo-de-pecas-acesso-restrito-membro/acoes_civis_publicas/acp_com_pedido_de_declaracao_incidental_da_inconstitucionalidade_de_lei_municipal-_nepotismo.doc. Acesso em 02 abril 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BELLOW, Adam. **Em louvor do nepotismo: uma história natural**. 1ª Ed. São Paulo, A Girafa, 2006.

BERTOLO, José Gilmar; RIBEIRO, Ana Maria. **Prática Processual Civil Anotada**. Campinas: Mizuno, 2015.

BOBBIO, Norberto. et al. **Dicionário de Política**, 11. ed. Brasília: UnB, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 9ª ed., 2001.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Senado, 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5.10.1988

_____. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 45**, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos de diversos artigos da Constituição Federal, e acrescenta os art. 103B, dentre outros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 27/04/2022.

_____. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13** de 21.8.2008, DJe n. 162 de 29.8.2008 e Diário Oficial da União, Brasília, DF 29.8.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 524** de 20.5.2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630140>. Acesso e: 04 abr. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.094**, Relator: Ministro Edson Fachin, j. 27-9-2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751152275>. Acesso em: 23 abr. 2022.

_____. **Reclamação nº 7.590**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 27 abr. 2022.

_____. **Reclamação nº 17.627**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25076723/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-17627-rj>. Acesso em: 27 abr. 2022.

_____. **Reclamação nº 18.564**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://redir.stf.jubs.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11451068>. Acesso em: 27 abr. 2022.

_____. **Reclamação nº 28.024**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15108035>. Acesso e: 04 abr. 2022.

_____. **Tutela Antecipada na Reclamação 26.303**, Supremo Tribunal Federal Relator: Min. Marco Aurélio, data: 08 de fevereiro de 2017. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario>. Acesso e: 11 mar. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 141925 / DF**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, 14 de abril de 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9106749/habeas-corpus-hc-141925-df-009-0136854-0/inteiro-teor-14252867>. Acesso em: 04 mai. 2022

CARDOZO, Cláudia. JULIANO, Francis. **MP recomenda que prefeito afaste tia e primo da gestão atual**. Bahia Notícias. Disponível em <http://www.bahianoticias.com.br/municipios/noticias-do-ministerio/116-itaberaba-mp->

recomenda-que-prefeito-afaste-tia-e-primo-da-gestao-atual.html. Acesso em 04 de abr. de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 2010, pág. 264.

COLUSSI, Eliane Lucia. **Estado Novo e Municipalismo Gaúcho**. Passo Fundo: EDIUPF, 1996

CORREIO, **Candidato a prefeito mais votado de Itaberaba não tomará posse**. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/candidato-a-prefeito-mais-votado-de-itaberaba-nao-tomara-posse/> Acesso em 11 de maio de 2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 3. ed., vol I. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. Editora Juspodivm: Bahia, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012

FERREIRA, Natália Ciscotto. **O nepotismo, a moralidade pública e a jurisdição constitucional: um estudo acerca do sentido e do alcance normativo da Súmula Vinculante n. 13**/Natália Ciscotto Ferreira. A Autora, 2015.

GALVÃO, André Luís Machado. **O coronelismo nas narrativas de Wilson Lins: espaços de poder**. Feira de Santana, 2010, 120 p. Dissertação (Mestrado em Literatura e Diversidade Cultural). PPG/LDC, UEFS, 2010.

GARCIA, Emerson. **O nepotismo**. **Boletim de Direito Administrativo** [recurso eletrônico], São Paulo, v. 19, n. 6, p. 461-465, jun. 2009. Disponível em: <http://dspace/xmlui/bitstream/item/10924/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 abril 2022.

GASPARINI, D. **Nepotismo Político** IN. ADRI, Renata Porto, PIRES, Luis Manoel Fonseca, ZOCKUN, Maurício, Corrupção, ética e moralidade. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: parte geral**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 1 v.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. Ed – São Paulo; Companhia das Letras, 1995.

ITABERABA. **Lei Municipal Nº 1.100**, de 5 de dezembro de 2006. Itaberaba. Disponível em: https://sapl.itaberaba.ba.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2006/179/179_texto_integral.pdf. Acesso em 02 abril 2022.

_____. **Lei Municipal Nº 1.267**, de 3 de abril de 2012. Itaberaba. Disponível em: https://sapl.itaberaba.ba.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/378/378_texto_integral.pdf. Acesso em 02 abril 2022.

_____. **Lei Municipal Nº 1.554**, de 10 de setembro de 2019. Itaberaba. Disponível em: https://sapl.itaberaba.ba.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1372/lei-no-1554-2019_0080.pdf. Acesso em 02 abril 2022.

_____. **Lei Municipal Nº 1.668**, de 10 de setembro de 2019. Itaberaba. Disponível em: https://sapl.itaberaba.ba.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/1500/lei-no_1668-2021_1094.pdf. Acesso em 02 abril 2022

MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

MARINELA, Fernanda, **Direito administrativo**. 12. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição Administrativa**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 3ª edição, São Paulo, Global, 1988.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 21ª ed., 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paul: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas, **Nepotismo**. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1423> Acesso em: 20 abril 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017

OLIVEIRA, A. A.. **Nepotismo na Administração Pública Brasileira: Panorama histórico e associação à corrupção**. Revista da CGU, v. 9, p. 511-533, 2017.

PANG, Eul-Soo. **Coronelismo e oligarquias, 1889-1943: a Bahia na Primeira República**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979

PESSONI JUNQUEIRA, Maria Olívia. **A construção da Súmula Vinculante pelo STF – Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculante editados**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2009. Disponível em: http://sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf. Acesso em: 03 de abr. de 2022

PINHEIRO, Walter. **Justiça cassa prefeito de Itaberaba**. Discurso do deputado Walter Pinheiro, em 26/05/2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br › prop_mostrarintegra.doc. Acesso em 02 abril 2022.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O coronelismo numa interpretação sociológica**. In: FAUSTO, Boris. História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano. São Paulo, Difel, 1975.

RÃO, Vicente. **O direito e a vida dos Direitos**. 5. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

RIBEIRO. Antônio Marcos de Almeida. **Nos Rastros dos indígenas Maracás no chao de Itaberaba**. IN: ____ (org). Itaberaba: capítulos de história Antônio Marcos de Almeida, organizador. Paulo Afonso/Ba: Oxente, 2021. p45 - p.68

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Sobre o nepotismo: uma reflexão sobre moralidade e moralismo**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 7, n. 80, p. 10-15, out. 2007.

ROCHA, C. L. A. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994

SOUZA DE OLIVEIRA, Eduardo Luís. **Nepotismo na Administração Pública Brasileira: uma análise sobre a inefetividade da Sumula Vinculante n 13**. 2018

RODRIGUES, João Gaspar, **Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496591/000957123.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 29 de abr. de 2022

SANTANA, Adilton; Chapada: **Sociedade questiona nepotismo em Itaberaba**. Jornal da Chapada, Itaberaba, 26fev. 2012.

SILVA, Antônio Álvares da. **As súmulas de efeito vinculante e a completude do ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 2004.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA DE OLIVEIRA, Eduardo Luís. **Nepotismo na Administração Pública Brasileira: uma análise sobre a inefetividade da Sumula Vinculante n 13**. 2018 p.12

SOUZA JR. Tadeu Baliza de. **Da ocupação: uma breve história da Itaberaba oitocentista**. IN: RIBEIRO. Antônio Marcos de Almeida (org). Itaberaba: capítulos de história Antônio Marcos de Almeida, organizador. Paulo Afonso/Ba: Oxente, 2021. p.71 - p.86

STOCK, Vera Sueli. **A reforma administrativa do governo Collor**. Revista de Administração, FGV, São Paulo, v.27,n.3, p.66-77, julho/setembro, 1992).

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TCM – TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **Controle Social**. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/portal-da-cidadania/pessoal/>. Acesso em: 09/05/2022

_____. **Notícias**. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/themes/tcm2019/pdf/generatePdf.php?id=6691>. Acesso em: 09/05/2022

TORRINHA, Francisco. **Dicionário Latino-Português**, 3ª Ed. Porto: Gráficos Reunidos, 1985, p.550-551.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Vol I. Brasília, UNB. 1999.

VALENTE. Manoel Adam Lacayo. **Aplicabilidade da teoria do desvio de poder no controle da constitucionalidade de atos legislativos**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 46 n. 182 abr./jun. 2009. p.180 Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194923/000865586.pdf?sequence=3&isAllowed=y> Acesso em: 04 mai. 2022

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.