



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA ___ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.

Distribuição Aleatória

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por seus Promotores de Justiça signatários, tendo em vista fatos revelados nos elementos de informação carreados à Notícia de Fato n.º 08190.108453/15-91, vem perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal; no artigo 6º, inciso XIV, alínea "f", da Lei Complementar n.º 75/93, e nos artigos 1º, inciso IV, e 5º, da Lei n.º 7.347/85, e nos demais dispositivos legais pertinentes, ajuizar a

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em desfavor de:

CHRISTHIANNO NOGUEIRA ARAÚJO, deputado distrital,

ANA LÚCIA PEREIRA DE MELO, servidora da Câmara Legislativa do DF



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

SÚMULA DA AÇÃO

A presente ação tem por objetivo precípua responsabilizar o deputado distrital acima qualificado por ato de improbidade administrativa, na medida em que, enquanto gestor público no exercício de seu atual mandato, incidiu na prática de nepotismo no âmbito do Poder Legislativo Distrital, nomeando e autorizando a permanência de parente em cargo em comissão da estrutura de seu gabinete parlamentar, em patente ofensa à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo tribunal Federal, assim como aos dispositivos da Lei nº 8429/92.

OS FATOS

I – Das informações

Após matéria jornalística veiculada na imprensa local televisiva dando conta de que estaria ocorrendo a prática de nepotismo por parte do Deputado Distrital Cristiano Araújo (vide mídia acostada), este Ministério Público passou a desenvolver investigação em expediente próprio no qual oficiou à Câmara Legislativa do Distrito Federal requisitando esclarecimentos a respeito dos fatos, cuja cópia instrui a presente ação.

Depreendeu-se que o citado deputado distrital mantém **ANA LÚCIA PEREIRA DE MELO** em cargo em comissão denominado Cargo Especial de Gabinete, CL-15, no seu gabinete, nomeando-a através do Ato do presidente nº 46/2015, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal, de 07/01/2015, por indicação do parlamentar ora demandado.

A servidora tomou posse no mesmo dia 07 e iniciou o exercício também nesta data, com lotação no gabinete de CRISTIANO ARAÚJO, percebendo a quantia de R\$ 14.136,21 (quatorze mil, cento e trinta e seis reais e vinte e um centavos), conforme documentos que instruem esta ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Saliente-se que, indagado pelo repórter a respeito dos fatos, como se pode notar do arquivo gravado na mídia acostada, o deputado distrital confirmou a nomeação da servidora e asseverou que assim o decidiu porque **ANA LÚCIA PEREIRA DE MELO** fora uma de suas auxiliares durante a sua campanha eleitoral, sendo esta a razão, supõe-se, que o levara a concluir pela decisão que lhe compete dentro da esfera de livre nomeação para cargos que dispõe por conta de seu mandato eletivo.

Ocorre que **ANA LÚCIA PEREIRA DE MELO** é parente por afinidade, em linha colateral, em terceiro grau, do deputado **CHRISTHIANNO NOGUEIRA ARAÚJO**, conforme se pode constatar de sua própria declaração, assinada em 15 de outubro de 2015. Com efeito, a servidora confirma que é casada com **ARTUR DA CUNHA NOGUEIRA** e que este é tio do deputado distrital.

Inclusive, a servidora enfatiza que assinou declaração específica por ocasião de sua nomeação, afirmando que, na oportunidade, não vislumbrou grau de parentesco com a autoridade nomeante que a impedisse de assumir a função, o que, ao sentir deste *Parquet*, encontra-se equivocado, conforme se provará no tópico seguinte.

II – Do parentesco evidenciado

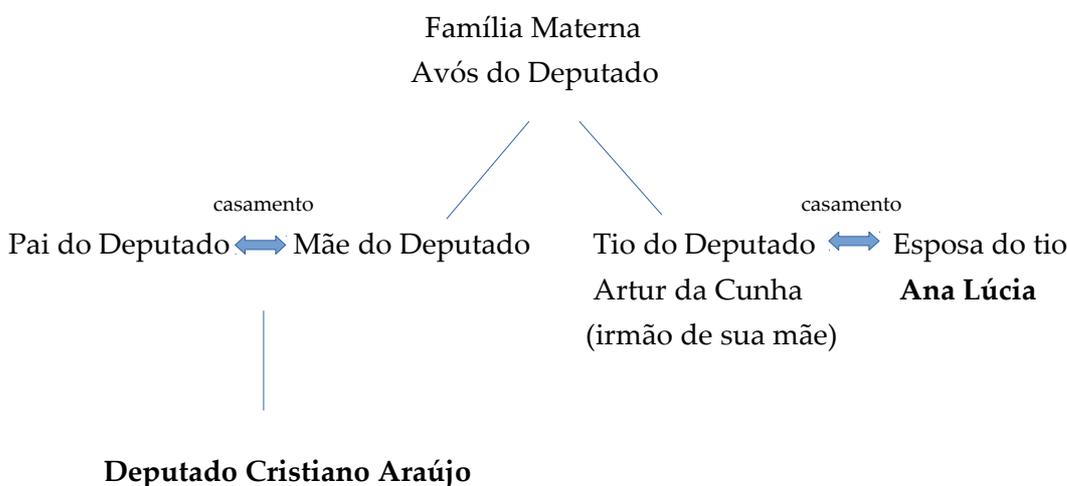
Primeiramente, em se tratando do tema parentesco, de bom alvitre dizer que a linha colateral representa a ligação entre aqueles parentes que são de um mesmo tronco, mas não descendem um do outro. É o caso dos irmãos, tios e sobrinhos, sobrinhos-netos e tios-avós e os primos.

Quanto à afinidade, pode-se dizer que é o laço constituído a partir do casamento e da união estável, através do qual se cria o liame entre a família de um e de outro. Como último ponto sobre o tema que importa ao caso concreto, salienta-se que para se analisar os parentes afins, deve-se levar em conta a simetria no que diz respeito às linhas, graus e espécies, por óbvio com relação ao parente consanguíneo equiparado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Estabelecidas estas premissas, podemos representar o grau de parentesco entre o deputado e a servidora da seguinte forma:



Pois bem. De acordo com este diagrama, vale agora destacar que não existe contagem direta na linha colateral, sendo necessário passar-se pelo tronco comum para se saber o grau entre os parentes colaterais.

Dessa forma, a análise envolvendo o Deputado CRISTIANO ARAÚJO, até chegar ao seu tio ARTUR DA CUNHA NOGUEIRA, perpassa por três linhas: 1ª) até a sua mãe; 2ª) da sua mãe aos seus avós; 3ª) dos avós ao outro filho, que é o seu tio. Daí porque caracterizam-se eles como parentes colaterais de terceiro grau, pois provêm de um mesmo tronco, mas não descendem um do outro, além de precisarem de três passagens de linhas através do tronco para se encontrarem.

Quanto à esposa do seu tio, ressalta-se que ela se ligou ao tronco materno da família em razão do casamento e, por isso, por conta da simetria no que diz respeito às linhas, graus e espécies – simetria esta aplicada em relação ao parente consanguíneo equiparado –, liga-se ela a CRISTIANO ARAÚJO pelas mesmas linhas que ARTUR NOGUEIRA, podendo-se concluir, então, que ela se caracteriza como parente colateral de terceiro grau POR AFINIDADE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Estando certo de que todas estas informações se atestam documentalmente com as provas que acompanham esta inicial, não apenas pelo vínculo laboral reconhecido pela Casa Legislativa, mas também pela declaração de confissão acerca da ligação de parentesco, passemos ao exame dos fundamentos jurídicos que tipificam tal fato como nepotismo vedado no ordenamento jurídico brasileiro.

Nepotismo: os fundamentos jurídicos

Preconiza a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal o seguinte:

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. (grifo nosso).

Nesse contexto, chama-se à baila a Constituição Federal no atinente ao tema para pontuar que as atividades no âmbito da Administração Pública são balizadas pelos preceitos constantes do art. 37, *caput*, senão vejamos:

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”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Desse modo, qualquer atividade desenvolvida no âmbito da Administração Pública, seja a realização de concurso ou **a nomeação de servidor para ocupar cargo em comissão**, deve respeito a esses princípios, sob pena de ser considerada ilegal. Afinal, o exercício e o trato da *res publica* requer atenção rigorosa a tais princípios, dentre eles a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a eficiência no planejamento e prestação do serviço.

O art. 4º da Lei nº 8.429/92 não deixa qualquer dúvida quanto a isso:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.

Aliás, nem se diga que a Súmula Vinculante nº 13 do STF estendeu além da conta o que preconiza o Código Civil de 2002 a respeito do parentesco. Ainda que, segundo os ditames do Código, no artigo 1595, §1º, o parentesco por afinidade, na linha colateral, limite-se aos irmãos do cônjuge, há entendimento consolidado pela Suprema Corte no sentido de que a Súmula inclui o terceiro grau na afinidade colateral para fins de nepotismo.

Nesse sentido se deu o julgamento da Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF, na qual se reconheceu a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça e se apontou a necessidade de ajuste no concernente à questão ora alvitrada, ficando decidido:

“(...) que a questão do parentesco definida no Código Civil é para efeitos civis e, aqui, visa-se a vigência absoluta do princípio da impessoalidade. Não teremos a impessoalidade efetiva se deixarmos em aberto – como o Conselho fechou – a possibilidade da nomeação dos chamados parentescos por afinidade; porque a impessoalidade será rompida exatamente por esse caminho (...)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Tal fundamentação foi repisada na Reclamação nº 9013/PI, no bojo da qual a Suprema Corte, em decisão monocrática, se debruçou sobre caso em que sobrinha de cônjuge de Conselheiro de Tribunal de Contas, isto é, parente por afinidade em terceiro grau, ocupava cargo em comissão, senão vejamos:

*Trata-se de reclamação constitucional, com pedido liminar, ajuizada pelo Estado do Piauí, contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça daquele Estado, nos autos do Mandado de Segurança 2008.0001.002888-4, por suposta afronta a Súmula Vinculante 13 desta Corte. O reclamante narra, em síntese, que a impetrante do citado MS “é sobrinha de cônjuge de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Piauí” e ocupava cargo em comissão de Assistente de Saúde desde 2002 (fl. 3). Em 23/9/2008, a fim de dar cumprimento a Súmula Vinculante 13, o Presidente daquela Corte de Contas exonerou a impetrante, que, então, ingressou com o referido mandamus, com o intuito de manter-se no cargo. A liminar foi deferida e no mérito concedida a segurança ao fundamento de que a nomeação da impetrante não configuraria nepotismo, pois o Supremo Tribunal Federal, ao editar o mencionado enunciado vinculante, teria criado parentesco não existente na lei civil. O Estado do Piauí sustenta que esse entendimento viola frontalmente a Súmula Vinculante 13. Em 30/9/2009, indeferi a liminar. Contra essa decisão foi interposto o agravo de fls. 33-39. Informações prestadas pela autoridade coatora em 22/10/2009. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência desta ação em parecer assim ementado: “Reclamação contra decisão judicial contrária à Súmula Vinculante nº 13. Reintegração de servidora ocupante de cargos em comissão. Procedimento Administrativo para verificara prática de nepotismo. Parecer pela procedência da Reclamação” (fl. 90). É o relatório necessário. Decido. Bem examinados os autos, entendo que a pretensão merece acolhida. Como relatado, Giuliana Ferreira Martins Nunes Mazza impetrou mandado de segurança contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, questionando a ilegalidade de sua exoneração de cargo em comissão naquela Corte de Contas em razão de ser sobrinha da esposa do Conselheiro Luciano Nunes Santos. A medida liminar foi deferida e, posteriormente, confirmada na sentença que concedeu a segurança, sob o fundamento de que a impetrante não podia ser alcançada pela Súmula Vinculante 13, pois o parentesco por afinidade é limitado aos ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro, nos termos do art. 1.595, § 1º, do Código Civil. **Tal entendimento não merece prosperar. A Súmula Vinculante 13 é expressa em incluir a nomeação de parentes por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, no conceito de nepotismo.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Tal formulação, é verdade, pode se entender que conflitaria com o conceito de parentesco delimitado na lei civil, que conforme já ressaltado, limita-o aos ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro. Essa suposta incompatibilidade, contudo, foi afastada por este Tribunal por ocasião do julgamento da ADC 12-MC/DF, Rel. Min. Ayres Britto. O Relator, inicialmente, formulou seu voto com a seguinte ressalva: "(...) a Resolução nº 7/05, ato normativo que tenho como de natureza primária, podia mesmo fazer do terceiro grau de parentesco consanguíneo um critério de inibição ao 'nepotismo'. Impedida estava, no entanto, de criar um novo grau do parentesco, por afinidade, devido a que essa matéria é de caráter civil, reservada pela Constituição à competência do Poder Legislativo Federal. E o fato é que ela (Resolução nº 07/05) distendeu as fronteiras do parentesco para incluir os 'parentes de 3º grau' por afinidade, ultrapassando, assim, o instituto do cunhadio. Daí a necessidade de emprestar-se interpretação conforme aos incisos do art. 2º da Resolução nº 07 do CNJ, para restringir o parentesco por afinidade da linha colateral 'aos irmãos do cônjuge ou companheiro'".

Contrapondo-se a esta posição, assentou o Min. Nelson Jobim: "Sustento, Ministro Cezar Peluso, que a questão do parentesco definida no Código Civil é para efeitos civis e, aqui, visa-se a vigência absoluta do princípio da impessoalidade. Não teremos a impessoalidade efetiva se deixarmos em aberto - como o Conselho fechou - a possibilidade da nomeação dos chamados parentescos por afinidade; porque a impessoalidade será rompida exatamente por esse caminho". E arrematou o Min. Cezar Peluso: "Entra na mesma ratio juris, ou seja, o problema não é de definir quais são os parentes para efeitos civis, mas definir quais aquelas pessoas que, sob a classe de parentela, tendem a ser escolhidas, não por interesse público, mas por interesse de caráter pessoal. Não faço nenhuma restrição, Senhor Presidente". Atento a tais ponderações o Relator, Min. Ayres Britto, afirmou: "Senhor Presidente, também é justo. Se Vossas Excelências entendem que a resolução nada mais fez do que transformar o terceiro grau de parentesco num simples critério de inibição, eu concordo".

Destaco, ainda, o quanto consignou o Min. Sepúlveda Pertence: "Saúdo e alinho-me à evolução do eminente Relator no que toca à extensão ao terceiro grau de afinidade das proibições veiculadas na resolução. Não há conceito constitucional de parentesco ou da extensão do parentesco. Por isso, a uma norma infraconstitucional válida é dado atribuir, para determinados efeitos, conceitos diversos daquele insculpido no Código Civil". Verifica-se, dessa forma, que há independência entre as esferas civil e administrativa-constitucional, razão pela qual o conceito de parentesco



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

estabelecido no Código Civil não tem o mesmo alcance para fins de obediência aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, que vedam a prática de nepotismo na Administração Pública. Por essas razões, julgo procedente esta reclamação para cassar o acórdão proferido no MS 2008.0001.002888-4. Prejudicado, pois, o agravo de fls. 33-39. Comunique-se, com urgência. Publique-se. Brasília, 21 de setembro de 2011. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI - Relator -
(Rcl 9013, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 21/09/2011, publicado em DJe-184 DIVULG 23/09/2011 PUBLIC 26/09/2011)

Isto é, definiu a Excelsa Corte que a afinidade colateral pode ir até o terceiro grau, se com vistas a coibir o nepotismo, já que tal tema visa justamente definir aquelas pessoas que, sob a classe da parentela, tendem a ser escolhidas por interesse de caráter pessoal, e não pelo interesse público.

Desconsiderou-se, assim, o conceito dado pelo Código Civil e salientaram os eminentes Ministros que uma norma de caráter primário pode sim definir o que é parentesco para efeitos administrativos diferentemente da norma de natureza civil, até porque as esferas são independentes e a Constituição da República não traz conceito fechado para o parentesco.

Sinalizou-se, portanto, o Supremo Tribunal para uma tendência à **impessoalidade absoluta** no campo da Administração Pública, definindo-se, assim, conceito distinto de parentesco com vista a alcançar os objetivos almejados no âmbito da esfera administrativa.

Dito isso, vale agora destacar que a violação aos princípios da Administração Pública configura-se ato de improbidade administrativa, conforme a seguir se observa de dispositivo da Lei nº 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência.

Ou seja, a prática de nomear parentes para o exercício de cargos em comissão, ou de confiança, ou de funções públicas gratificadas, não respeita os princípios administrativos, já que fere a impessoalidade, a moralidade e o dever de honestidade e lealdade às instituições, na medida em que se toma como fator determinante o favorecimento pessoal em detrimento das regras de ética, afrontando, em última análise, a própria eficiência da máquina administrativa.

Portanto, pratica-se ato proibido pelo ordenamento jurídico.

Nem se alegue desconhecimento do direito, já que o deputado distrital atua diretamente com a possibilidade de ofertar cargos a pessoas em seu gabinete parlamentar, sendo este o modelo arraigado no Poder Legislativo brasileiro, o que, a rigor, cria a necessidade de perícia para o exercício de seu mandato e de todas as nuances que dele decorre, incluindo-se aí a análise acurada acerca de temas como o nepotismo.

Ademais, conforme informações veiculadas na imprensa, reverberou-se que a contratação da servidora comissionada se deu pelo simples fato de ela ter ajudado o deputado em sua campanha eleitoral, o que, em rigor, reforça a sua consciência de estar agindo com interesse pessoal no trato da coisa pública.

O dolo, por sua vez, vem da vontade natural de agir para efetivar a contratação de pessoa da sua parentela, de seu convívio familiar, sem qualquer cautela com o fato de que deveria primar pela impessoalidade, moralidade e eficiência do trabalho a ser desempenhado a serviço do povo que o elegeu.

Vale dizer que se cuida de dolo genérico e que, a despeito da intenção demonstrada no caso concreto, esta não se afigura necessária para a caracterização do ato de improbidade, conforme entendimento jurisprudencial que se transcreve abaixo, no tópico seguinte (TJ-PE – AGR: 2758745 PE, Relator: Alfredo



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Sérgio Magalhães Jambo, Data de Julgamento: 25/04/2013, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 02/05/2013).

Inclusive, mesmo depois de alertado pelos vários canais de informação, o demandado sequer se deu ao trabalho de reconsiderar seu entendimento a respeito da ilegalidade e imoralidade de sua conduta, permanecendo com o posicionamento de manter a esposa de seu tio na condição de servidora com cargo em comissão dentro do seu gabinete parlamentar, auferindo o salário de R\$ 14.136,21 (quatorze mil, cento e trinta e seis reais e vinte e um centavos).

No atinente à conduta da servidora demandada, assevere-se que, segundo o artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa, transcrito abaixo, adotou o legislador a concepção do sistema monista, através do qual, esclareça-se, aquele que se beneficie de qualquer forma da prática do ato de improbidade deve também ficar submetido às disposições da referida lei.

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

Dessa forma, considerando que a servidora nomeada para o cargo em comissão, sabedora do grau de parentesco, auferiu ganhos com a conduta ímproba do deputado demandado, deve ela compor o polo passivo da presente ação e também ser condenada, solidariamente, a ressarcir os valores percebidos, bem assim nas demais sanções pertinentes.

Aliás, não se justificaria o argumento pautado no fato de que desempenhou as tarefas para as quais fora nomeada, haja vista que, em razão do imoral vínculo de parentesco, facilmente se consegue burlar o efetivo controle de frequência a que deveria ficar submetida.

Não bastasse, ainda que se traga atestado de assiduidade, certamente não teria ele o condão de constatar um eficiente desempenho das funções, nem



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

tampouco de proporcionar comparação adequada com eventual funcionário que ali estivesse exercendo as mesmas atribuições, sem, contudo, contar com o escamoteamento imoral que o parentesco propicia.

Enfim, veja-se que o **nepotismo** é reconhecido pela jurisprudência brasileira como ato de improbidade administrativa por violar os princípios da Administração Pública:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DE PARENTES PARA OCUPAR CARGOS EM COMISSÃO ANTES DA EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 13/STF. DESCUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. ART. 12 DA LEI N. 8.429/1993. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Nos termos da jurisprudência do STJ, a prática de nepotismo configura grave ofensa aos princípios da administração pública, em especial aos princípios da moralidade e da isonomia, enquadrando-se, dessa maneira, no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

2. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, ainda que ocorrida antes da publicação da Súmula vinculante 13, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, sendo despicienda a existência de regra explícita de qualquer natureza acerca da proibição.

3. *"A revisão das sanções cominadas pela instância ordinária, em regra, é inviável, ante o óbice da já citada Súmula 7/STJ, salvo se verificada a inobservância aos limites estabelecidos no art. 12 da Lei 8.429/1992, ou se na leitura do acórdão recorrido transparecer falta de proporcionalidade e razoabilidade."* (REsp 1130318/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/04/2010, Dje 27/04/2011).

4. Assim, inexistindo dano ao erário ou enriquecimento ilícito, razoável a fixação da multa civil em cinco vezes o valor da última remuneração percebida. Agravo regimental parcialmente provido.

(STJ, AgRg no REsp 1386255 / PB , Min. Relator HUMBERTO MARTINS, T2 – SEGUNDA TURMA, DJ 24/04/2014).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. CÂMARA MUNICIPAL. FILHA DE VEREADOR.PRESIDENTE. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO. RESTABELECIMENTO DA CONDENAÇÃO DE PRIMEIRO GRAU. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992.

1. O nepotismo caracteriza ato de improbidade tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, sendo atentatório ao princípio administrativo da moralidade.

2. Dolo genérico consistente, no caso em debate, na livre vontade absolutamente consciente dos agentes de praticar e de insistir no ato improbo (nepotismo) até data próxima à prolação da sentença.

3. Não incidência da Súmula 7/STJ.

4. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte. (STJ, REsp 1286631 / MG, Min. Relator CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJ 15/08/2013)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXTINÇÃO DA AÇÃO. ART. 17, §§ 7º E 8º, DA LIA. IMPOSSIBILIDADE. RETORNO DOS AUTOS PARA JULGAMENTO DO MÉRITO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

(...)

6. "A prática de nepotismo encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992." (REsp 1.009.926/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 17.12.2009, DJe 10.2.2010).

7. In casu, verifica-se a contrariedade aos artigos 17, §§ 7º e 8º, da Lei n. 8.429/92, porque há, em tese, a realização de conduta violadora de princípios da administração pública a ser apurada no âmbito do processo, sobre o crivo do contraditório e da ampla defesa. Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no REsp 1204965 / MT, Min Relator HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJ 02/12/2010)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Do prejuízo ao Erário

Antes de se adentrar propriamente no prejuízo ocasionado com a conduta dos requeridos, vale salientar, apenas a título de ilustração, que o ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública independe de prejuízo econômico ao Erário, senão vejamos:

“AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. SERVIDORES CONTRATADOS SEM CONCURSO PÚBLICO PELO EX-PREFEITO. LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA QUE PRESCINDE DA EFETIVA LESÃO AO ERÁRIO. PENA DE RESSARCIMENTO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. DANO EFETIVO. INOCORRÊNCIA.

1. Ação civil pública intentada pelo Ministério Público Estadual em face de ex-prefeito de Riolândia - SP e de ex-servidores públicos municipais, por ato de improbidade administrativa, causador de lesão ao erário público e atentatório dos princípios da Administração Pública, consistente na contratação irregular dos servidores co-réus, sem a realização de concurso público.

2. A Lei nº 8.429/92, da Ação de Improbidade Administrativa, explicitou o cânone inserto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, tendo por escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (artigo 9º); b) causem prejuízo ao erário público (artigo 10); e c) atentem contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

3. Acórdão recorrido calcado na assertiva de que, “apesar das contratações inconstitucionais e ilegais, não houve prejuízo ao patrimônio público, na medida em que os servidores Celso Luiz Santana e José Inácio Borges efetivamente prestaram seus serviços, fazendo jus ao recebimento da respectiva paga, não se justificando a condenação de Antônio Gonçalves da Silva a restituir aos cofres da Municipalidade os valores a eles pagos”.

4. In casu, o ato de improbidade se amolda à conduta prevista no art. 11, revelando autêntica lesão aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, tendo em vista a contratação de parente e



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

de amigo do ex-prefeito para exercerem cargos públicos sem a realização de concurso público.

5. Deveras, a aplicação das sanções, nos termos do artigo 21, da Lei de Improbidade, independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, o que autoriza a aplicação da norma sancionadora prevista nas hipóteses de lesão à moralidade administrativa. (...).(grifo nosso)

(STJ. REsp 711732/SP; RECURSO ESPECIAL 2004/0179176-8 Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122) Órgão Julgador T1 – PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 28/03/2006 Data da Publicação/Fonte DJ 10.04.2006 p. 139).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. FUNGIBILIDADE. RECURSO AGRAVO. AUSÊNCIA DE REGULARIDADE EM DESPESAS COM DIÁRIAS DE VIAGENS. FALTA DE FISCALIZAÇÃO DA OCORRÊNCIA EFETIVA DAS VIAGENS JÁ PAGAS. APLICAÇÃO DA INSIGNIFICÂNCIA DO VALOR. IMPOSSIBILIDADE. LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA NÃO SE QUANTIFICA. VIOLAÇÃO A PREVISÃO CONSTITUCIONAL. ATO IMPROBO QUE VIOLA PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO GENÉRICO OU EVENTUAL. DESNECESSIDADE DE INTENÇÃO ESPECÍFICA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1-A prestação de constas das diárias de viagens pagas antecipadamente, geralmente, consiste em informar o período do deslocamento e a finalidade. No presente caso, é verificado pelo TCE que alguns vereadores informaram períodos de viagens incompatíveis com sua presença na Câmara.

2-O responsável pelas diárias é o presidente da Câmara, os vereadores apenas têm obrigação de prestar contas, e o presidente de fiscalizar as informações.

3-O ato de improbidade lesa bem jurídico fundamental ao normal funcionamento da administração pública e constitucionalmente assegurado, qual seja, a moralidade. Desta feita, não existe lesão insignificante em relação à moralidade, mesmo que o valor monetário suprimido seja pequeno.

4-O STJ já decidiu que não há exigência da presença de intenção específica para caracterizar o ato ímprobo. O dolo exigido é genérico ou eventual quando o ato ataca os princípios da administração pública.

5-Agravo Regimental não provido à unanimidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

(TJ-PE – AGR: 2758745 PE, Relator: Alfredo Sérgio Magalhães Jambo, Data de Julgamento: 25/04/2013, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 02/05/2013) (grifo nosso).

Ou seja, a prova de eventual prejuízo não se torna requisito para o reconhecimento do ato de improbidade e a aplicação das sanções decorrentes.

Nada obstante, no presente caso fica fácil presumir que o prejuízo deve ser calculado com base nos valores pagos a título de salário para a servidora parente.

Com efeito, a despeito de ter ela trabalhado ou não, fato é que se trata de conduta ilegal, conforme demonstrado, e que precisa ser remediada com a devolução dos valores, visando-se inibir a sensação de que o grave ilícito, sem sofrer maiores consequências, seja estimulado pela falta de punição adequada.

Assim é que, além da sanção de multa civil, há também de se perseguir o ressarcimento ao erário, tendo-se por base, repita-se, os valores pagos a título de salário para a servidora parente, os quais aparecem totalizados no importe de **R\$ 117.779,93 (cento e dezessete mil, setecentos e setenta e nove reais e noventa e três centavos)**, acrescidos, obviamente, dos pagamentos que se seguirem até a exoneração da servidora e dos acessórios (juros e correção monetária).

Não é por outro motivo que o Superior Tribunal de Justiça entende que o agente público incursiona em ato de improbidade quando pratica nepotismo, **ainda que o serviço tenha sido prestado pelo parente, com “dedicação e eficiência”** (REsp 1009926/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 1002/2010). Nesse mesmo diapasão, reformou acórdão que, ao se pronunciar sobre os fatos, deixou de aplicar os dispositivos sob regência, ao argumento de que as consequências dos atos cometidos não seriam “tão graves” (REsp 757.205/GO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/02/2007, DJ 09/03/2007 p. 299).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Por fim, a procedência dos pedidos a seguir deduzidos nesta ação deve velar não apenas pela aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, mas também pela declaração de nulidade da nomeação da servidora em voga – já que manifestamente ilegal –, com o retorno ao *status quo ante*, o que se dará, como antecipado, pelo ressarcimento ao erário.

Superveniência de exoneração e de adequação dos trâmites internos da CLDF

Antes que os Requeridos combatam a presente ação com argumentos de que a servidora fora (ou será) exonerada, bem assim com o fato de que a própria Casa Legislativa não os orientava para a vedação de contratação neste nível de parentesco, antecipa-se este *Parquet* para tecer breves comentários a respeito.

Pois bem.

Por certo que a exoneração não apaga a ocorrência da conduta ímproba nem os efeitos perniciosos que ela gerou. Muito ao contrário, permanece íntegra e existente no plano dos fatos o cometimento do ato doloso, o nexos causal e o resultado obtido, qual seja, a violação à norma.

Demais disso, no caso em voga, a despeito de não ser necessária a constatação de prejuízo (isto é, um resultado naturalístico propriamente dito), é claro se salientar que houve de forma contundente danos ao erário, conforme já explanado no capítulo anterior.

Ainda, pode-se dizer que o ato é ilícito (antijurídico), já que violou o ordenamento jurídico posto e que a sua cessação não implica em quaisquer excludentes ou em eventual “desistência voluntária”, pois que eventual exoneração certamente se dará por pressão do controle social exercido pela Imprensa, e não por vontade espontânea e voluntária do deputado distrital.

Quanto à possível alegação no sentido de que a própria Casa Legislativa interpretava o ordenamento jurídico de uma forma ou de outra, fácil é



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

concluir que não cabe dizer que importante Instituição representante do Poder Legislativo da capital do país pudesse, após tanto tempo de edição da súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Constitucionalidade nº 12 e da Reclamação nº 9013/PI, determinar de modo equivocado a forma como se aplicaria o mencionado Enunciado nº 13, tampouco que cada parlamentar estivesse sujeito a tais regras.

Como se sabe, o parlamentar é independente funcionalmente e, além de a contratação de pessoal ficar a seu cargo – já que a verba de gabinete lhe é destinada diretamente para gastar como lhe aprouver e assim nomear quem assim desejar –, possui todo o aparato, inclusive contando com cota para ressarcimento com despesas de consultoria jurídica, para elucidar as vedações postas no ordenamento jurídico brasileiro.

Isto é, aplica-se indistintamente a máxima de que *“a ninguém é dado alegar o desconhecimento do direito”*, bastando que, no caso concreto, o agente ímprobo tenha tido a potencial consciência da ilicitude, assim como acontece no direito penal, haja vista existir a mesma *ratio essendi* entre os atos ilícitos perpetrados, seja na esfera penal, seja na esfera cível e/ou administrativa, ao menos no que toca a este ponto.

Explicando melhor, ainda que possível que se ignore a “lei”, certamente o agente possuía a sensação natural do “estar-proibido”.

Repise-se: por atuar diretamente com a possibilidade de ofertar cargos a pessoas em seu gabinete parlamentar, é ínsito o dever cívico de informar-se sobre os contornos do exercício de seu mandato e de todas as nuances que dele decorre, incluindo-se aí a análise acurada acerca de temas como o nepotismo e a reflexão sobre os valores ético-sociais da que devem circundar a vida de qualquer gestor público.

Por isso é que se conclui que era perfeitamente possível alcançar-se o entendimento de que a sua conduta era ilícita e, então, de que deveria ter se comportado de modo diverso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Os pedidos

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer:

1. a **notificação** dos requeridos para apresentarem suas manifestações, na forma do disposto no art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92;
2. a intimação do Distrito Federal (SAIN, bloco I, edifício-sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília/DF), na forma do disposto no art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92, para, querendo, atuar ao lado do autor ou, em não querendo, abster-se de contestar o pedido, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65;
3. prestadas ou não, que seja **recebida** a presente ação e **citados** os demandados para apresentarem resposta (art. 17, § 9º, da Lei 8.429/92);
4. após a instrução do feito, que **seja julgado procedente o pedido**, para, na forma do disposto no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, condenar o deputado requerido a:
 - 4.1. a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três a cinco anos;
 - 4.2. a perda da função pública;
 - 4.3. ao pagamento de multa civil no valor de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração recebida pelo agente;
 - 4.4. ao ressarcimento integral do dano, conforme prejuízo ao erário calculado;
 - 4.5. ao pagamento das custas processuais e sucumbência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

5. **seja julgado procedente o pedido**, para, na forma do disposto no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92 c/c art.3º do mesmo diploma, condenar a requerida, solidariamente, ao ressarcimento integral do dano, conforme prejuízo ao erário calculado, ao pagamento de multa civil no valor de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração recebida, bem como à perda da função pública, com a sua exoneração do cargo em comissão ora ocupado ilegalmente, se ainda não tiver sido providenciada.

Protesta, ainda, o Ministério Público pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, a serem requeridos, eventualmente, no momento oportuno.

Dá-se à causa o valor de **R\$ 117.779,93 (cento e dezessete mil, setecentos e setenta e nove reais e noventa e três centavos)**.

Brasília/DF, 17 de novembro de 2015.