

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

RAYSSA DE SOUZA DA SILVA

**O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
TOCANTE A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF**

BELÉM  
2020

RAYSSA DE SOUZA DA SILVA

**O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
TOCANTE A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção de grau em  
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário  
do Estado do Pará.

Orientadora: Profa. Me. Ana Amélia Barros  
Miranda

BELÉM  
2020

**Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)**  
**Biblioteca do CESUPA, Belém – PA**

---

S586p Silva, Rayssa de Souza da.

O princípio da impessoalidade na administração pública no tocante a súmula vinculante nº 13 do STF / Rayssa de Souza da Silva. - Belém, 2020.

33 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Centro Universitário do Estado do Pará, Bacharelado em Direito, Belém, 2020.

Orientadora: Prof. Ma. Ana Amélia Barros de Miranda.

1. Impessoalidade (Direito). 2. Administração pública. I. Miranda, Ana Amélia Barros de (orient.). II. Título.

CDD 341.3

RAYSSA DE SOUZA DA SILVA

**O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
TOCANTE A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção de grau em  
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário  
do Estado do Pará.

Orientadora: Profa. Me. Ana Amélia Barros  
Miranda

Data de aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Conceito:

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Profa. Me. Ana Amélia Barros Miranda – Orientadora  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

\_\_\_\_\_  
Nome com titulação  
Instituição a que pertence

\_\_\_\_\_  
Nome com titulação  
Instituição a que pertence

**O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
TOCANTE A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF  
THE PRINCIPLE OF IMPERSONALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE  
PLAYER TO BINDING SUMMARY NO. 13 OF THE SUPREME COURT**

**Rayssa de Souza da Silva**

**Resumo**

O escopo do presente artigo concerne ao estudo do princípio da impessoalidade como um dos princípios norteadores da administração pública que, por insistência de conduta danosa do agente público, possibilitou a criação da súmula vinculante nº. 13 do STF a qual concretiza explicitamente a vedação a prática do nepotismo. O intuito da pesquisa é demonstrar que o princípio da impessoalidade segue sendo atacado pelo agente público que objetiva saciar seus interesses pessoais através da máquina pública por saber que a conduta danosa praticada pode ser “maquiada” e, talvez, nunca penalizada. Bem como, a pesquisa tem o propósito de reafirmar que os limites constitucionais existem e que a súmula vinculante nº 13 do STF foi promulgada para fortalecer ainda mais segurança jurídica, e que é possível o cidadão participar ativamente como fiscal no controle e na gestão da administração pública. Descreve, ainda, o direito administrativo através do Estado Democrático de Direito e da realidade administrativa no Brasil com fundamentos históricos e previsão legislativa. E dos princípios basilares da administração pública, em especial ao princípio da impessoalidade e da moralidade no tocante aos aspectos da súmula vinculante nº 13 do STF. Assim como, é apresentado os meios de fiscalização de atos de improbidade e sua respectiva punição frente a vinculante, consubstanciados na Constituição de 1988 e legislação infraconstitucional. Estuda-se ainda, o princípio da participação popular proclamado pelo Estado Democrático de Direito e os institutos de participação popular a fim de efetivar a participação popular da sociedade como instrumento de controle de conduta dos agentes públicos. Como conclusão, mostra que é fundamental a sociedade ter participação ativa na fiscalização da administração contra a prática do nepotismo levando ao Poder Público as denúncias.

**Palavras-chave:** Princípio da impessoalidade; Administração pública; Nepotismo.

## **Abstract**

The scope of this article concerns the study of the principle of impersonality as one of the guiding principles of the public administration which, due to the insistence of harmful conduct of the public agent, made possible the creation of the binding precedent no. 13 of the STF, which explicitly concretizes the prohibition of nepotism. The purpose of the research is to demonstrate that the principle of impersonality continues to be attacked by the public agent who aims to satiate his personal interests through the public machine because he knows that the harmful conduct practiced can be "made up" and perhaps never penalized. As well, the survey aims to reaffirm that constitutional limits exist and that the binding precedent no. 13 of the STF was enacted to strengthen even more legal security, and that it is possible for citizens to participate actively as inspectors in the control and management of public administration. It also describes the administrative direct through the Democratic State of Law and the administrative reality in Brazil with historical foundations and legislative prevision. It also describes the basic principles of public administration, especially the principle of impersonality and morality with respect to the aspects of the binding precedent no. 13 of the STF. As well, the means of inspection of acts of improbity and their respective punishment against the binding, embodied in the 1988 Constitution and infra-constitutional legislation, are presented. The principle of popular participation proclaimed by the Democratic State of Law and the institutes of popular participation are also studied in order to make the popular participation of society effective as an instrument to control the conduct of public agents. As a conclusion, it shows that it is fundamental for society to have an active participation in the supervision of the administration against the practice of nepotism, taking the denunciations to the Public Power.

**Keywords:** Principle of impersonality; Public administration; Nepotism.

## 1 INTRODUÇÃO

No conjunto de normas do direito administrativo brasileiro estão previstos princípios norteadores da administração pública responsáveis por orientar as relações jurídicas entre os indivíduos, os Órgãos do Estado e a supremacia do interesse coletividade. Deste modo, a administração pública, em consonância com o disposto no artigo 37 da Carta Constitucional, é responsável por desempenhar atividade competente para alcançar o interesse público como instituto maior.

O supracitado artigo constitucional estabelece que a administração pública tem o dever de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, por meio de fontes pesquisadas de cunho bibliográficos de livros e de artigos científicos disponibilizados em bibliotecas e sites na internet, o objeto de pesquisa deste trabalho detém especial interesse em dispor sobre o princípio da impessoalidade na administração pública que constantemente vem sofrendo com as leões causadas por aqueles que se julgam capazes de ludibriar o interesse coletivo ainda que exista amparo constitucional que vede estas ações, à exemplo da súmula vinculante nº. 13.

A impessoalidade como princípio administrativo regulamenta que a administração pública ao agir deve proporcionar um tratamento igualitário, exclusivamente, voltado à execução do interesse público. Tal como, possui a responsabilidade de atuar sem atender o próprio interesse com favoritismos ou desavenças pessoais. Desta forma, o capítulo primeiro deste trabalho vislumbra que, quando em nome da administração pública, o agente público deve ser o administrador do bem público que age em acordo com a impessoalidade e a moralidade administrativa e não alguém que usa a máquina pública para satisfazer interesses particulares.

O capítulo segundo, reafirma que existem limites constitucionais que dispõem sobre a vedação à prática de qualquer ato que implique em uma ação de relevância pessoal. No entanto, a prática de conduta danosa adentra a história nacional e apesar de conter amparo constitucional perdura nos dias atuais. Por esta razão, o Supremo Tribunal Federal promulgou a súmula vinculante nº. 13 a fim de fortalecer a segurança jurídica no controle e na gestão dos atos da administração pública que ensejam no nepotismo.

À vista disso, o terceiro capítulo vai cuidar em dispor sobre a fiscalização de atos ímprobos de gestores públicos e quais as punições cabíveis para a conduta danosa praticada. Considerando o texto constitucional delimitado no artigo 3, parágrafo 4º, e, ainda, as disposições da lei infraconstitucional 8.429 de 1992 que dispõe sobre Improbidade Administrativa.

Por fim, o quarto capítulo apresenta o princípio da participação popular como avanço constitucional instituído pelo Estado Democrático de Direito proclamado no artigo primeiro, parágrafo único, da Carta Magna como garantidor de justiça social e de efetiva participação democrática dos cidadãos na gestão e no controle da Administração Pública. Ainda, considera a relevância das previsões dos institutos de participação previstos na legislação brasileira como meios garantir a efetividade de direitos coletivos perante a administração pública.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

O direito administrativo como um sistema de normas e princípios apenas ficou claro com a instituição do Estado de Direito, nascendo através dos movimentos constitucionalistas a partir do século XVIII passando a ter órgãos específicos para o exercício da administração pública, sendo necessário desenvolver como seria o funcionamento referente as relações internas da administração bem como as relações entre os administrados.

Antes de haver tais mudanças o governo que prevalecia era o das monarquias absolutistas. À época, todo o poder do Estado era centralizado exclusivamente nas mãos do monarca o que tornava essa administração frágil e impessoal. Logo mais, Montesquieu instaurou a teoria da separação de poderes, onde o Estado ao distribuir seu próprio poder político permite que coexista um sujeito ativo e um sujeito passivo responsável pelo controle público, portanto, assim, criando normas para executar este controle.

A realidade administrativa no Brasil era semelhante ao da monarquia absoluta que ocorreu na Europa. No período colonial o monarca português era o detentor do poder Estatal. No Império, era concentrado nas mãos do imperador. A Constituição de 1891 aboliu o poder moderador exercido pelo imperador e deu início ao período republicano, mas somente partir da constituição de 1934 o direito administrativo evoluiu devido a previsão constitucional de extensão de atividade do Estado no âmbito social e econômico fazendo assim a máquina estatal crescer.

Olhando para a Constituição atual, é possível notar que o caráter do Estado Democrático de Direito brasileiro está expressamente reconhecido no parágrafo único do artigo primeiro, onde é importante ater-se ao que este aduz:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
I - a soberania;

- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo Único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. CRFB, 1988).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que:

não existe um novo direito administrativo, no sentido de que seus institutos básicos estão sendo substituídos por outros antes inexistentes. Os temas fundamentais do direito administrativo continuam sendo objeto de estudo e tratados em praticamente todos os manuais pertinentes a esse ramo do direito, inclusive no direito europeu continental. O que existe, na feliz expressão de Odete Medauar, é um direito administrativo em evolução (...) O direito administrativo humaniza-se. (DI PIETRO, 2009, p. 9)

Portanto, a Carta Política de 1988 veio estabelecer o povo como fonte originária do poder Estatal que, por consequente, vai outorgar tal poder para aqueles representantes que forem eleitos pelos donos do poder a fim de administrá-lo. E, foi a partir desta nova Constituinte que, a fim de trazer maior segurança jurídica, o legislador consagra no artigo 37 os princípios basilares da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência criados especificamente para nortear a administração pública direta ou indireta.

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte [...] (BRASIL. CRFB, 1988).

Valendo disso, Luís Roberto Barroso afirma que a:

Constituição de 1988, o mais bem-sucedido empreendimento institucional da história brasileira, demarcou, de forma nítida, alguns espaços privados merecedores de proteção especial. Estabeleceu, assim, a inviolabilidade da casa, o sigilo das correspondências e das comunicações, a livre iniciativa, a garantia do direito de propriedade, além de prometer a proteção da família. Seu esforço mais notável, contudo, é o de procurar resguardar o espaço público da apropriação privada, o que faz mediante normas que exigem concurso para ingresso em cargo ou emprego público, licitação para a celebração de contratos com a Administração Pública, prestação de contas dos que administram dinheiro público, bem como sancionam a improbidade administrativa. Proibição emblemática, que em si abriga mais de cem anos de República desvirtuada, é a do art. 37, §1º, que interdita autoridades e servidores de utilizarem verbas públicas para promoção pessoal. (BARROSO, 2020, p. 66)

José dos Santos Carvalho Filho conceitua o direito administrativo como “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir”. (CARVALHO FILHO, 2015. p. 8)

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o Direito Administrativo é “O ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham”. (MELLO, 2015, p. 37)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o Direito Administrativo como:

O ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública. (DI PIETRO, 2017, p. 48)

Dessarte, como supracitado, o caput do artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988, encontrado no título III que trata da Organização do Estado no capítulo VII, instituiu o princípio da impessoalidade com o intuito de estabelecer que a administração pública seja concreta e que tenha uma conduta impessoal para que não seja pertinente a consideração de condutas baseadas em critérios subjetivos. Por esta razão, priorizando sempre o interesse público, a administração possui a responsabilidade de atuar sem atender seus favoritismos ou desavenças pessoais uma vez que o interesse público é o verdadeiro regulador de seu comportamento.

O dicionário Aurélio Buarque de Holanda traz o conceito de impessoalidade como imparcialidade, ou seja, é a qualidade de ser imparcial onde o julgamento não sacrifica a opinião à própria conveniência, nem as de outrem.

A impessoalidade ocorre quando uma ação é feita de modo que não seja voltada em especial para determinada pessoa. O princípio da impessoalidade versa sobre um tratamento que seja igualitário e exclusivamente voltado para o interesse público e não para o privado para que não haja favorecimentos.

Odete Medauar em sua obra O Direito Administrativo Em Evolução:

afirma que, em um primeiro momento, entende-se por impessoalidade administrativa o princípio segundo o qual a Administração Pública atua representada por seus agentes, situando-se estes como *longa manus*. Não atuam os agentes em nome próprio, mas, impessoalmente, na representação dos interesses públicos da Administração Pública. Com certeza, porque não

representam, ou não poderiam representar, seus próprios interesses, os agentes públicos devem atuar de modo impessoal e imparcial. (MEDAUAR, 2016, p. 121)

A Ministra do STF Carmen Lúcia Antunes Rocha ensina que:

“Muito importante é enfatizar que a impessoalidade administrativa tem conteúdo positivo e negativo. No primeiro caso, por ele se assegura que a neutralidade e a objetividade têm que prevalecer em todos os comportamentos da Administração Pública. Neste sentido, a impessoalidade assegura um conteúdo preceptivo positivo, indicando-se o que se deve conter em determinado ato da Administração Pública. Mas este princípio guarda também conteúdo negativo quando constitui indicativo de limites definidos à atuação administrativa. Por ele, não se podem praticar atos que tenham motivos ou finalidade despojada daquelas características.” (ROCHA, 1994, p. 148)

Igualmente, Celso Antônio Bandeira de Melo, explica que:

A Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. 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. (MELLO, 2015, p. 117)

Deste modo, a administração pública é o exercício da atividade desempenhada pelo poder público que possui como função o alcance do interesse coletivo. Por conseguinte, não importa ter uma administração pública se não houver nela a relevância para a soberania da sociedade, ou seja, o agente público deve ser administrador do bem público e não alguém que satisfaz interesses particulares em cima da máquina pública, mas ele deve estar ali para ajudar a tornar o interesse coletivo em algo real respeitando ao princípio constitucional da impessoalidade. Por isso, os favoritismos ou desavenças pessoais devem ser afastados da vida do agente público quando ele está agindo como administração pública.

À vista disso, a Constituição de 1988 teve o cuidado de se preocupar com a possibilidade de um desvio de postura impessoal do agente público exigida neste novo Estado Democrático de Direito apresentando intrinsecamente ao princípio da impessoalidade o princípio da moralidade.

No princípio da moralidade administrativa o agente público no exercício da sua função deve atuar de acordo com os princípios éticos socialmente aceitos, isto é, com ética e moralidade sabendo distinguir o certo e o errado, o justo e o injusto onde a sua conduta ao atuar

pela administração pública seja lícita e honesta provando-se um agente probo. Por isso, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro o princípio da moralidade:

exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. Além de previsto nos artigos 37, caput, e 5º, LXXIII, da Constituição, o Decreto-lei nº 2.300/86 o incluía no artigo 3º com o nome de princípio da probidade, que nada mais é do que honestidade no modo de proceder. (DI PIETRO, 2017, p. 379)

Hely Lopes Meirelles, diz que;

o certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade. Além da sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda a atividade pública será ilegítima e ainda conclui que no âmbito infraconstitucional, o Decreto 1.171 de 22 de junho de 1994, aprovando o Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal, reafirmou o princípio da moralidade administrativa, dispondo textualmente que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente entre 'legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, mas principalmente o honesto do desonesto', consoante as regras contidas no artigo 37, 'caput' e § 4º da Constituição Federal; por fim a Lei nº 9784/99, consagra o princípio da moralidade administrativa, dizendo que ele significa a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (MEIRELLES, 2013, p. 91)

Desta forma, o agente público ao atuar com moral, justiça e honestidade possui a conduta de um bom administrador, isto é, atende a moralidade administrativa. Contudo, com o princípio da moralidade surge a ideia de imoralidade, ou melhor, improbidade. A imoralidade ocorre quando um agente público se comporta de maneira desonesta e faz mal uso da máquina administrativa. Consequentemente, este agente se torna improbo.

É difícil conseguir distinguir o princípio da moralidade e a improbidade administrativa, mas Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que como princípios os dois significam praticamente a mesma coisa, mesmo que algumas leis se refiram a eles separadamente. A autora enuncia ainda que:

A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que

assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (DI PIETRO, 2017, p.1070)

Portanto, ao falar em uma administração pública, não há o que importar se o conceito do princípio da imparcialidade e o princípio da moralidade são a mesma coisa ou tem conceitos distintos, desde que, estes sejam respeitados pelos agentes da administração pública, não apenas por ter legalidade formal, mas por ser eticamente correto.

### **3 OS ASPECTOS DA SÚMULA Nº 13 DO STF**

A norma legal é uma norma impessoal, ou seja, não há a existência de norma legal que seja criada com a finalidade de beneficiar determinado indivíduo. Por esta razão, o agente público ao agir pela administração é vedado a praticar qualquer ato que implique em uma ação de relevância pessoal. Isto é, quando em nome da administração pública, ele não pode realizar determinada conduta ou deixar de praticá-la pelo fato de gostar de determinada pessoa ou por odiá-la ou por gostar ou não de alguém.

Infelizmente, mesmo com amparo constitucional, o princípio da impessoalidade é demasiadamente desrespeitado em todo território brasileiro. Ao comparar o estado do Pará com os demais estados do país é perceptível que há gritante semelhança entre eles, haja vista que, existem bastante precedentes levados à justiça que versam sobre impessoalidade. Sendo assim, ao fazer uma breve pesquisa, é possível encontrar de imediato casos em que o agente público consegue deixar de lado a conduta imparcial exigida para agir como engrenagem da máquina pública ao começar a agir em conformidade com a própria vontade indicando para algum cargo comissionado um indivíduo a qual possui conveniente afinidade ou relação familiar. Ou, ainda, é provável encontrar pleitos em que a contratação de um indivíduo é vetada por não atender a vontade do agente que não gosta deste indivíduo ou simplesmente quer indicar outra pessoa para exercer o cargo oferecido.

Para termo de exemplificação nacional, é possível analisar o Agravo de instrumento nº. 0008255-47.2018.8.25.0000:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA, POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRÁTICA DE NEPOTISMO – CONFIGURAÇÃO CONSOANTE DOCUMENTOS CARREADOS À EXORDIAL – CONCESSÃO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA NO PRIMEIRO GRAU – PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 311, INCISO II DO CPC – SÚMULA VINCULANTE 13, DO STF – LIMINAR DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO CONTRATO

DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA - DECISÃO IRRETOCÁVEL – PELO CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. Na hipótese, verifica-se que a concessão da tutela se encontra devidamente fundamentada no art. 311, inciso II, do CPC, visto ser evidente a prática de nepotismo, por parte do prefeito ALEXANDRE SILVA MARTINS e do vice-prefeito VITALINO MOURA SILVA, em exercício no município, ao permitirem a contratação de HÉLIA PATROCÍNIO DOS SANTOS, como enfermeira na Secretaria de Saúde, sendo esta esposa do Sr. Manoel Vieira da Silva Neto, irmão do Vice Prefeito de Pacatuba. (Agravado de Instrumento nº 201800726314 nº único 0008255-47.2018.8.25.0000 - 1ª CÂMARA CÍVEL, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Ruy Pinheiro da Silva - Julgado em 29/10/2019)(TJ-SE - AI: 00082554720188250000, Relator: Ruy Pinheiro da Silva, Data de Julgamento: 29/10/2019, 1ª CÂMARA CÍVEL)

Outrossim, no âmbito Estadual, ainda, há o Agravo de Instrumento nº. 0802869-43.2017.8.14.0000:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DO PARÁ. DECISÃO MONOCRÁTICA DE AFASTAMENTO DO OCUPANTE DO CARGO. MARIDO DA GESTORA DO MUNICÍPIO RECORRENTE. AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PARA A FUNÇÃO. NEPOTISMO CONFIGURADO. ALEGAÇÃO DE ERRO MATERIAL E CONTRADIÇÕES NO JULGADO. HIPÓTESE NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE REQUISITOS DO ART. 1.022 DO NCPC. REDISCUSSÃO DAS RAZÕES JÁ DECIDIDAS. INVIABILIDADE. MENÇÃO A TODOS OS DISPOSITIVOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS SUSCITADOS. DESNECESSIDADE. PREQUESTIONAMENTO FICTO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 1.025 DO NCPC. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I – In casu, esta egrégia Turma negou provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Santa Maria do Pará, mantendo a decisão interlocutória proferida pelo MM. Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Santa Maria do Pará, que, nos autos da Ação Civil Pública com Pedido de Liminar ajuizada por Kleybson Ricardo dos Santos Júnior, deferiu pedido de tutela de urgência para suspender o ato administrativo de nomeação do Sr. Lucivandro Silva Melo, cônjuge da atual gestora do município de Santa Maria do Pará, do cargo de Secretário Municipal de Administração do referido município, bem como determinou o afastamento do mesmo das funções públicas relacionadas ao mencionado cargo e a suspensão do pagamento da remuneração respectiva; II - Tendo a decisão embargada sido proferida de forma fundamentada, não se observa qualquer dos vícios do art. 1.022 do CPC/15 a ensejar a oposição dos embargos de declaração; III - Os aclaratórios visam o saneamento de omissão, contradição, obscuridade ou corrigir erro material, não podendo ser utilizado ao reexame de matéria já apreciada no julgado diante do inconformismo com a decisão proferida; IV – A nova Lei Adjetiva Civil inovou ao considerar prequestionados os elementos apontados pela parte embargante, ainda que inadmitidos ou rejeitados os embargos, consagrando o denominado prequestionamento ficto. Por conseguinte, para fins de prequestionamento, consideram-se incluídos no acórdão todos os

dispositivos apontados pela parte embargante. Inteligência do art. 1.025, do NCPC; V - Embargos de Declaração conhecidos e improvidos. (2483619, 2483619, Rel. ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA, Órgão Julgador 1ª Turma de Direito Público, Julgado em 2019-11-04, publicado em 2019-11-22)

Diante disso, por causa dos precedentes em razão de denúncias, como estas exemplificadas, que lesionam o princípio da impessoalidade, surgiram, assim, jurisprudências para orientar os demais tribunais que poderiam tratar do mesmo assunto a fim de que não houvessem divergências nas várias decisões judiciais. Posto que, apesar de ser um problema antigo, ele continua aparecendo nos tribunais. Por esta razão, o Supremo Tribunal Federal no dia 21 de agosto de 2008 aprovou a súmula vinculante nº 13 que tem o objetivo de proteger a administração pública contra o nepotismo ainda enraizado no País.

No dicionário Aurélio, a definição da palavra nepotismo tem sua origem ligada à igreja católica onde o sobrinho do Papa, ou favorito do Papa era alavancado para exercer os cargos altos da administração da igreja nos séculos XV e XVII.

O termo Nepotismo é de origem latina, nepos, e significa neto ou descendente. Sua utilização surgiu associada ao contexto das relações do papa com seus parentes, em especial com seu cardeal-sobrinho. Porém o termo excedeu essa relação e passou a designar outro tipo de relação também parental no funcionalismo público. Um dos principais nepotistas históricos foi Napoleão Bonaparte, que, em 1809, nomeou três de seus irmãos como reis em países ocupados por seu exército. (GASPARETO JÚNIOR, 2015, p. 2)

O nepotismo pode ser considerado como uma ação do agente público que utiliza de sua posição privilegiada de poder para conferir aos seus familiares nomeações, contratos e outros benefícios.

Assim, de acordo com a Controladoria Geral da União, “O Nepotismo ocorre quando um agente público usa de sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes.” (BRASIL. Controladoria Geral da União)

Ou ainda, a ministra Cármen Lúcia conceitua o nepotismo como “A conduta havida na Administração do Estado, pela qual agentes públicos, valendo-se dos cargos por ele ocupados, concedem favores e benefícios pessoais a seus parentes e amigos” (ROCHA, 1994, p.158.)

No entanto, a prática do nepotismo não é um acontecimento novo no Brasil. Infelizmente, isto é tão resistente no país devido as suas raízes serem férteis e fortes desde os primórdios do Brasil Colonial onde as câmaras municipais da época eram compostas por homens ricos que chegaram até ali pela afinidade com a Coroa Portuguesa passando de geração

para geração esse benefício. Um dos primeiros exemplos de nepotismo no Brasil é a carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal que ao relatar a descoberta de uma nova terra faz um pedido em favor de seu genro, como exposto no trecho abaixo:

E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, manda vir da ilha de São Tomé a Jorge Osório, meu Genro – O que d’Ela receberei em muita mercê. (Caminha, Maio de 1500).

Deste modo, é nítido que a administração pública feita desde o início e ao decorrer do tempo no Brasil não difere da administração atual, que possui uma cultura de troca de favores feita por “debaixo dos panos” com o intuito de conceder benefícios pessoais. Por isso, a Constituição de 1988 cuidou de trazer expressamente princípios basilares da administração pública com o intuito de ter uma base administrativa mais concreta, porém o agente público ainda insiste em tentar ludibriá-la.

O nepotismo direto, como já exposto, não nasceu agora. E, em razão disto, está tão enraizado que produziu e continua a produzir frutos. Assim, com o passar do tempo e com as delimitações expostas na Constituição quem pratica o nepotismo conseguiu desenvolver forma diversa de execução com a finalidade de enganar a máquina pública. Um exemplo disto é o nepotismo cruzado, que se consuma através da troca de favores entre os agentes públicos, onde um se utiliza de sua posição privilegiada de poder para conferir aos familiares do outro agente nomeações, contratos e outros benefícios enquanto o outro agente cuida de ter reciprocidade com primeiro agente.

O nepotismo cruzado corresponde a uma tentativa de ludibriar a máquina administrativa. Ele corresponde a troca de favores entre os agentes públicos onde um agente nomeia uma pessoa ligada aos vínculos do outro agente enquanto este faz o mesmo pelo primeiro agente. (BRASIL. Controladoria Geral da União)

Portanto, ainda que a Constituição de 1988 disponha que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tem o dever de respeitar aos princípios elencados no artigo 37, o agente público ainda tenta violá-los. Em razão disto, com o intuito de finalizar com a fertilidade da prática do nepotismo, foi editada a súmula vinculante nº. 13 reafirmando explicitamente a inconstitucionalidade desta prática.

Súmula vinculante nº. 13 do STF:

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, STF, 2008).

A edição da vinculante nº. 13 teve como principais precedentes representativos a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 12, o Recurso Extraordinário 579.951-4/RN e o Mandado de Segurança 23.780-5.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 12, foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), teve como relator o Ministro Carlos Ayres Britto e tinha como objeto a declaração da constitucionalidade da Resolução nº. 7 de 2005 do Conselho Nacional de Justiça que vedava a prática do nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. O julgamento desta ADC se concluiu com unanimidade, onde foi deferido o pedido de constitucionalidade da resolução, bem como, a legitimação do Conselho Nacional de Justiça.

ACÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. Patente a legitimidade da Associação dos Magistrados do Brasil - AMB para propor ação declaratória de constitucionalidade. Primeiro, por se tratar de entidade de classe de âmbito nacional. Segundo, porque evidenciado o estreito vínculo objetivo entre as finalidades institucionais da proponente e o conteúdo do ato normativo por ela defendido (inciso IX do art. 103 da CF, com redação dada pela EC 45/04). Ação declaratória que não merece conhecimento quanto ao art. 3º da resolução, porquanto, em 06/12/05, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 09/05, alterando substancialmente a de nº 07/2005. A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centralidade, regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. O ato normativo que se faz de objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição

Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04. Noutra giro, os condicionamentos impostos pela Resolução em foco não atentam contra a liberdade de nomeação e exoneração dos cargos em comissão e funções de confiança (incisos II e V do art. 37). Isto porque a interpretação dos mencionados incisos não pode se desapegar dos princípios que se veiculam pelo caput do mesmo art. 37. Donde o juízo de que as restrições constantes do ato normativo do CNJ são, no rigor dos termos, as mesmas restrições já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. É dizer: o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado. Não se trata, então, de discriminar o Poder Judiciário perante os outros dois Poderes Orgânicos do Estado, sob a equivocada proposição de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo estariam inteiramente libertos de peias jurídicas para prover seus cargos em comissão e funções de confiança, naquelas situações em que os respectivos ocupantes não hajam ingressado na atividade estatal por meio de concurso público. O modelo normativo em exame não é suscetível de ofender a pureza do princípio da separação dos Poderes e até mesmo do princípio federativo. Primeiro, pela consideração de que o CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois; segundo, porque ele, Poder Judiciário, tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. Medida liminar deferida para, com efeito vinculante: a) emprestar interpretação conforme para incluir o termo "chefia" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco b) suspender, até o exame de mérito desta ADC, o julgamento dos processos que tenham por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça; c) obstar que juízes e Tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma Resolução nº 07/2005, do CNJ e d) suspender, com eficácia ex tunc, os efeitos daquelas decisões que, já proferidas, determinaram o afastamento da sobredita aplicação. (BRASIL, 2008)

Houve ainda, antes da vedação trazida pela supracitada súmula, o precedente do Recurso Extraordinário nº. 579.951-4/RN, por sua vez, foi interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte em face de Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte e teve como relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Este recurso versava sobre a nomeação de irmão de vereador municipal para cargo de Secretário da Saúde do Município enquanto irmão de vice prefeito do Município era contratado como motorista pela Prefeitura, no qual, segundo o Colegiado recorrido, isto não era reconhecido como prática do

nepotismo, visto que, a única vedação expressa até aquele momento era a Resolução nº. 7 do Conselho Nacional de Justiça, que tinha legitimidade apenas no âmbito do Poder Judiciário. Então, o Ministério Público do Rio Grande do Norte apresentou razões para interpor Recurso Extraordinário afirmando que a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte incide na prática de nepotismo ferindo aos princípios da impessoalidade e da moralidade previstos na Constituição vigente. No entanto, apesar de reconhecer que nepotismo é ilícito em todos os Poderes, os Ministros presentes optaram pelo deferimento parcial do recurso, visto que, não ficou claro nos autos se houve ou não o nepotismo cruzado. Deste modo, o Recurso Extraordinário foi ementado nos seguintes termos:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. REPROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. (BRASIL, 2008)

Ademais, este outro precedente trata do Mandado de Segurança nº. 23.780-5/MA impetrado por uma servidora pública que tinha o objetivo de reverter a decisão do Tribunal de Contas da União que julgou procedente sua exoneração do cargo em comissão que exercia no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª região por ter vínculo de parentesco com o vice presidente do tribunal, argumentando que a exoneração feita pelo TCU era nula por este não possuir competência para tal ato que era seu direito líquido e certo. Entretanto, os Ministros decidiram manter a segurança jurídica estabilizando a exoneração da servidora do seu cargo em comissão por tratar de uma ilegalidade que fere os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade elencados no artigo 37.

Isto posto, é notório o quanto havia a necessidade de existir algo capaz de inibir tais condutas praticadas de maneira explícita e escancarada dentro da administração pública por agentes que buscam uma desculpa para cometer o ilícito. Por esta razão, a súmula vinculante nº. 13 do STF foi editada para fortalecer a supremacia dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade em todos os Poderes, e não apenas no Judiciário. Para isso, através de um enunciado amplo delimitou e oficializou a proibição de contratação de indivíduos que possuam laços colaterais ou por afinidade até o terceiro grau para o exercício de cargo em comissão ou cargo de confiança. Portanto, assim como o que aduz a Carta Magna sobre o

nepotismo, a súmula vinculante veio com o intuito de prevenir o risco que a administração pública corre quando o nepotismo é “loucamente” praticado.

#### **4 FISCALIZAÇÃO DOS ATOS ÍMPROBOS DE GESTORES PÚBLICOS E A SUA DEVIDA PUNIÇÃO NO TOCANTE A SÚMULA Nº 13 DO STF.**

Os limites constitucionais para vedação a prática do nepotismo existem e a súmula vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal foi criada para petrificar ainda mais estes limites. No entanto, enquanto houver a possibilidade de ludibriar o interesse coletivo e sobressair o interesse pessoal sem que este que teve conduta diversa de um agente probo seja descoberto e seja devidamente punido não de existir problemas relacionados a esta lesão.

À vista disso, o legislador ao redigir o texto Constitucional ainda buscou estabelecer que uma vez ultrapassados os limites expostos no caput do artigo 37 o agente público responsável pelo ato ímprobo deverá ser responsabilizado por improbidade administrativa e poderá perder o cargo que exerce ou até ter os bens declarados indisponíveis e ainda ficará obrigado a devolver aos cofres públicos aquilo que havia desviado, e além de ter os direitos políticos suspensos pode ainda incorrer a um ilícito penal se sua ação puder ser enquadrada em crime definido no Código Penal ou em legislação complementar, como dispõe o parágrafo § 4º do referido artigo:

Art. 37, § 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL. CRFB, 1988).

No tocante ao parágrafo acima, Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que:

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário. (DI PIETRO, 2017, p. 1088)

O parágrafo 4º do artigo 37 é a principal fonte normativo constitucional que versa sobre a improbidade administrativa. Contudo, no âmbito infraconstitucional, com fundamento no aludido parágrafo, foi criada a Lei de Improbidade Administrativa nº. 8.429 de 1992 que possui

em seu corpo as diretrizes necessárias para reconhecer e punir os atos de improbidade, conforme dispõe o artigo primeiro desta Lei:

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

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL. Lei nº 8.429, 1992).

Para ocorrer um ato de improbidade administrativa é necessário a presença de conduta danosa prevista na Lei de Improbidade. Para isso, os artigos 9º, 10º e 11º da referida Lei apresentam quatro modalidades de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito; os que causam prejuízo ao erário; os que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e, por fim, os que atentam contra os princípios da Administração Pública. No entanto, para este trabalho, apenas importa esta última modalidade que corresponde aos atos que atentam contra os princípios basilares da administração elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Assim, o artigo 11º da Lei 8.429 de 1992 declara que:

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 [...] (BRASIL. CRFB, 1988).

O agente público que incorre à prática de ato danoso que se encaixe no que aduz o caput do artigo 11 da Lei de Improbidade, como é o caso da prática do nepotismo, fica submetido a aplicação da medida cabível à conduta praticada, conforme exposto no caput do artigo 12 e inciso III da mesma Lei:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou

cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (BRASIL. Lei nº 8.429, 1992).

Para que as sanções sejam aplicadas a quem consuma lesão ao princípio da impessoalidade, da moralidade e da legalidade que ocorre quando existe a prática do nepotismo, a Lei 8.429 de 1992 traz um capítulo com algumas normas a fim de informar como deve ser feito o Procedimento administrativo nestes casos.

O caput do artigo 14 enuncia que, para que seja instaurada investigação, qualquer pessoa detém o direito de apresentar para a autoridade administrativa competente o ato de improbidade, com a finalidade de haver instauração de procedimento para apurar e investigar se há a existência de conduta danosa à máquina pública. Todavia, ainda que o legislador não tivesse tido a sensibilidade de prever isto no texto da Lei de Improbidade, qualquer pessoa possui o direito de apresentar denúncia ao Poder Público, uma vez que isto é assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição de 1988, como evidenciado a seguir:

Art. 5º. XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (BRASIL. CRFB, 1988)

Deste modo, José dos Santos Carvalho Filho diz que:

A lei abrange todo e qualquer agente público, seja qual for a situação que o vincule ao Poder Público, bem como aqueles que, não sendo agentes, concorram para as condutas de improbidade ou delas se beneficiem. Tomando conhecimento de ato de improbidade praticado na Administração, qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa ou ao Ministério Público para o fim de providenciar a apuração do fato denunciado. CARVALHO FILHO. (2015. p. 66.)

Diante das constantes demonstrações de descumprimento da Lei de Improbidade e da súmula nº. 13 do Supremo Tribunal Federal, bem como, da total falta de respeito ao dispositivo constitucional que estabelece como basilar o princípio da impessoalidade, existe a necessidade

de fazer com que o Congresso Nacional de Justiça, o Ministério Público e o Tribunal ou Conselho de Contas da União efetive as fiscalizações dentro da administração pública frente aos seus agentes tornando-a constante para que seja executada de maneira excelente a fim de penalizar a conduta danosa do agente para suprir seus interesses pessoais.

## **5 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988, como avanço do direito constitucional não suprido pelo Estado Social antes vivenciado pela Constituição de 1934, instituiu o Estado Democrático de Direito como uma tentativa de garantir justiça social e efetivar a participação democrática do povo, bem como, a prevalência da legalidade.

A nova Constituinte proclamou com clareza em seu artigo primeiro, parágrafo único, que o povo é a fonte originária de todo Poder Estatal, e que, estes poderão outorgá-lo à representantes eleitos pelos donos do poder com a função de administrá-los. Portanto, o Estado Democrático de Direito se firmou sob o princípio de soberania popular evidenciando a ideia de participação dos cidadãos na gestão e no controle da Administração Pública.

Neste sentido, Di Pietro afirma que:

a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade. (DI PIETRO, 1993, p. 32)

Além de constar no artigo 37 da Constituição princípios norteadores para o exercício da administração pública, o legislador ao criar a Carta Magna teve a prudência de estabelecer o princípio da participação popular com a função de fiscalizar a máquina pública para solidificar os pilares da democracia e a garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana. Assim, a participação do particular no gerenciamento da máquina pública constitui a democracia participativa que apresenta inúmeros instrumentos de participação do cidadão no controle e na gestão de atividades da Administração Pública.

A democracia participativa se apresenta dentro do Direito Constitucional como democracia semidireta que consiste na combinação das instituições de participação da democracia direta e indireta ou representativa, uma vez que, tem por objetivo fortalecer o controle sob a atuação do Estado.

O artigo primeiro, parágrafo único, da Carta Constitucional proporciona a combinação entre a democracia direta ao dizer que todo poder emana do povo e a democracia indireta ou representativa ao dispor que o povo exerce este poder por meio de representantes. Assim, a conjunção destes institutos constitui a democracia semidireta que objetiva fortalecer o controle sob a atuação do Estado, posto que, como determinado no sobredito texto constitucional o povo também pode exercer poder diretamente. Portanto, o princípio participativo se caracteriza através de um Estado aberto para plena participação direta do cidadão na formação dos atos da administração pública.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a participação direta é exercida pelo cidadão de modo individual e independe de qualquer filiação a determinado grupo. Por isso a autora explana que:

Nós vivemos em uma sociedade pluralista; por isso mesmo, não se pode dizer que apenas os grandes grupos têm possibilidade de participar. Os representantes dos vários setores da sociedade devem ter a mesma possibilidade. E nós vivemos também em um sistema em que se adota o princípio da liberdade individual, de maneira que ninguém é obrigado a filiar-se a um determinado grupo. Isto está expresso na Constituição em dois dispositivos: no artigo 5º, quando diz que ninguém é obrigado a associar-se ou a permanecer associado; e no artigo 8º, segundo o qual ninguém é obrigado a filiar-se a sindicato. Assim, essa participação do cidadão individualmente considerado é a mais importante, em termos de participação popular na Administração Pública. (DI PIETRO, 1993, p. 33)

O princípio da participação popular, então, surge quando um indivíduo participa no controle e na gestão de atividades da administração pública com propósito de resguardar o interesse da coletividade. Por conseguinte, quando um cidadão busca a efetivação deste princípio, os institutos de participação criam uma ligação com o princípio da eficiência, visto que, ambos possuem como objeto a garantia de uma boa administração pública.

A emenda nº. 19 de 1998 introduziu, no artigo 37 da Carta Constitucional, o princípio da eficiência juntamente com os demais princípios que regem a administração pública. Este princípio possui a finalidade de auxiliar a administração pública a prestar serviços com eficiência e qualidade respeitando sempre a satisfação dos cidadãos e aos demais princípios constitucionais. À vista disso, para a professora Di Pietro:

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 em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os

melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2017, p.154)

Hely Lopes Meirelles, em seu Curso de Direito Administrativo Brasileiro, define o princípio da eficiência como:

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições 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 (MEIRELLES, 2003, p. 102)

Está novidade constitucional, portanto, relacionada a participação popular, implica diretamente no enfrentamento da ineficiência na engrenagem pública e, ainda, fortalece o amparo dos cidadãos para exigir o cumprimento do dever estatal em prestar serviços de qualidade possibilitando a fiscalização dos atos da administração pública.

## 5.1 COMO EFETIVAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE CONDUTA DOS AGENTES PÚBLICOS FRENTE A SÚMULA Nº. 13 DO STF

O Estado Democrático de Direito, como já descrito ao decorrer do trabalho, instituiu a democracia participativa como forma de garantir ao povo a participação direta no controle e na gestão Estatal. Deste modo, a Constituição Federal de 1998 consagrou a participação do cidadão como exigência de uma sociedade mais ativa e que se preocupa com a crise existente na administração pública atual. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro previu institutos de participação popular tanto no âmbito Constitucional quanto no âmbito Infraconstitucional.

Na obra "A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública", Marcos Augusto Perez defende que a participação popular:

aproxima a sociedade do Estado, fazendo com que o mesmo se abra para a busca de suas finalidades primordiais, ou seja, compelindo o Estado a dar efetividades aos direitos humanos. Reforça-se, pois, a ideia de que a legalidade não é uma mera regra de funcionamento da máquina estatal, uma finalidade em si, mas, ao contrário, um instrumento em prol da efetividade dos direitos fundamentais." (PEREZ, 2009. p. 62)

Ainda, Perez define a participação popular como:

instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca da adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios. (PEREZ, 2009. p. 96)

A Carta Constitucional de 1988 institui formas de participação popular através de institutos de participação popular de natureza administrativa, bem como, institutos de participação popular de natureza jurídica onde cada indivíduo pode exercer o direito fundamental de participação.

Os institutos de participação popular de natureza administrativa são aqueles em que a participação popular pode ser realizada de maneira direta e contínua junto a realidade social da comunidade que vivência de perto os problemas oriundos de uma Administração Pública ineficaz, permitindo que haja o contato direto entre os cidadãos daquele local e os agentes públicos a fim de que seja criada a solução mais adequada para a problemática sem que seja necessário a intervenção de terceiros, à exemplo da participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação disciplinada no artigo 10 da Constituição.

Ademais, por sua vez, os institutos de participação popular de natureza jurídica consistem na possibilidade de controle social sobre as atividades da Administração Pública que asseguram os direitos da coletividade através da intervenção de terceiro competente para dizer e exigir a efetivação destes direitos. Assim, para termo de exemplificação, a Constituição previu a Ação Popular explícito no artigo 5º, inciso LXXIII, o Mandado de Segurança Coletivo exposto no artigo 5º, inciso LXX, o Mandado de Injunção presente no artigo 5º, inciso LXXI e outros institutos.

A Ação Popular encontra amparo constitucional no inciso LXXIII do artigo 5º. Este instituto abrange como característica básica que qualquer cidadão possui titularidade para propor o cabimento da ação desde que haja em defesa do interesse público, conforme o texto abaixo:

Artigo 5º. **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. CRFB, 1988)

A Ação Popular é um instrumento jurídico colocado à disposição do cidadão para intimidar a prática de conduta danosa correspondente a ilegalidade ou imoralidade de atos que lesionam o patrimônio público, à moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Portanto, a autora Di Pietro define que a Ação Popular é:

a ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão. (DI PIETRO, 2017, p.1052)

Assim como a Ação Popular, outro instituto jurídico de relevante importância no que concerne à participação popular é o Mandado de Segurança Coletivo.

O Mandado de Segurança Coletivo é um remédio constitucional estabelecido pelo legislador no artigo 5º, inciso LXX, para proteger direito líquido e certo coletivo que não pode ser amparado *habeas corpus* ou *habeas data* podendo ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional e organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, como mostra o texto Constitucional abaixo:

Artigo 5º. **LXX** - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:  
a) partido político com representação no Congresso Nacional;  
b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados; (BRASIL. CRFB, 1988)

No entanto, no âmbito Infraconstitucional, a Nova Lei do Mandado de Segurança nº. 12.016 de 2009 traz no artigo 21 uma limitação inexistente no texto constitucional onde os partidos políticos possuem legitimidade ativa para impetrar o mandado de segurança desde que o faça em defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária. Isto entra em conflito com a própria legitimação constitucional.

O novo texto infraconstitucional não detém um entendimento pacífico quanto a própria legitimação de agir nas ações envolvendo tutelas coletivas, havendo, então, três teorias que buscam definir se esta legitimação é extraordinária, ordinária ou autônoma. Contudo, a melhor teoria apresentada é a corrente que entende ser autônoma a legitimação dos partidos políticos

para a impetração do mandado de segurança na defesa dos chamados direitos difusos e coletivos.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Pelo artigo 21 da Lei n.º 12.016, deduz-se que o mandado de segurança coletivo impetrado por partido político somente pode proteger os “interesses legítimos relativos a seus integrantes” e as “finalidades partidárias”, praticamente excluindo a possibilidade de defender interesses da coletividade, o que é inaceitável e conflita com a amplitude maior do dispositivo constitucional. Por isso, o artigo 21 da Lei n.º 12.016 tem que ser interpretado de forma que não conflite com o artigo 5º, LXX, da Constituição, sob pena de inconstitucionalidade. Isto porque o partido político defende interesses de uma coletividade muito maior do que os interesses a cargo das demais entidades legitimadas para o mandado de segurança coletivo. (DI PIETRO, 2017, p.1047)

Da mesma forma que a ação popular e o mandado de segurança coletivo, a ação civil pública tem por objetivo a proteção do interesse público. Este instituto é especificado no artigo 129, inciso III, da Constituição de 1988 na seção referente ao Ministério Público que tem por função “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Neste sentido, Di Pietro afirma que:

Com a expressão interesse difuso ou coletivo, constante do artigo 129, III, da Constituição, foram abrangidos os interesses públicos concernentes a grupos indeterminados de pessoas (interesse difuso) ou a toda a sociedade (interesse geral); a expressão interesse coletivo não está empregada, aí, em sentido restrito, para designar o interesse de uma coletividade de pessoas determinada, como ocorre com o mandado de segurança coletivo, mas em sentido amplo, como sinônimo de interesse público ou geral. (DI PIETRO, 2017, p.1062)

A ação civil pública é um procedimento processual que viabiliza a proteção adequada para condutas que causem lesão ao meio ambiente, ao consumidor e demais interesses difusos e coletivos. Deste modo, em acordo com o artigo 129, parágrafo primeiro, da Constituição e o artigo 5º da Lei 7.347 de 1985, a legitimidade para propor a ação compete ao Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, bem como associações que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e incluam, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou de qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Importa ressaltar que, diferente da ação popular, a ação civil pública não poderá ser ajuizada diretamente pelo particular, mas cabe a este apresentar prova ao Ministério Público de que existe conduta danosa que põe em risco interesses difusos e coletivos para que, então, este possa ajuizar a ação.

À vista disso, como instituto de participação popular, no tocante a vedação proposta pela súmula vinculante nº. 13 do STF, o cidadão objetivando a supremacia do interesse público detém legitimidade para provocar através de ação popular, mandado de segurança ou ação civil pública o controle jurisdicional sob ato da administrativo que o lesione. No entanto, para que este controle social seja eficaz os cidadãos devem exercer o direito de denúncia provido pelo artigo 5, inciso XXXIV da Constituição Federal de 1988 reforçado infraconstitucional no artigo 14 da Lei 8.429 de 1992 que assegura que todos podem apresentar denúncia ao Poder Público.

A participação social é significativa para que a prática do nepotismo seja combatida e haja a responsabilização de quem a consoma. Para isso, a Carta Magna também se sensibilizou em acrescentar através da Emenda Constitucional nº 45 de 2004 o artigo 103-B, parágrafo 7º e artigo 130-A, parágrafo 5º que versam novamente sobre o direito de qualquer cidadão interessado em fazer reclamações e denúncias sobre conduta irregular de agente público poderá apresentá-las ao Conselho Nacional de Justiça, ao Ministério público ou ao Tribunal de Contas por meio das ouvidorias justças criadas com a competência de facilitar o diálogo entre o cidadão e a Administração Pública.

Ao ser apresentada denúncia há a exigência de que está seja feita por escrito ou reduzida a termo e assinada, contendo a qualificação do representante acompanhado com as informações sobre a autoria, o fato, e a indicação das provas de que tenha ocorrido a conduta danosa, conforme aduz o parágrafo primeiro do artigo 14 da Lei de Improbidade. Então, se atendidos os requisitos da representação, a autoridade administrativa determinará a imediata apuração dos fatos e havendo fundamentos que comprovem ato ímprobo deverá ser levado ao conhecimento do Ministério Público e do Tribunal ou Conselho de Contas para a propositura da ação sobre a existência de procedimento administrativo no prazo de 30 dias para efetivação da medida cautelar, como é explicado na referida Lei.

No âmbito estadual, em 2011, foi criado o núcleo de combate a improbidade administrativa e a corrupção vinculado ao Centro de Apoio Operacional Constitucional do Ministério Público do Estado do Pará objetivando auxiliar os órgãos de execução estadual em matéria específica, com atribuições dispostas nos incisos do parágrafo único do artigo 17 da Resolução nº 005/2011-CPJ. As atribuições do Núcleo são:

Art. 17, parágrafo único. I - opinar e oferecer sugestões sobre questão envolvendo improbidade administrativa e corrupção;  
II - analisar, discutir e aprofundar temas referentes à atuação do Ministério Público na defesa da probidade e da lisura na Administração Pública;  
III - instrumentalizar os integrantes do Ministério Público por meio de debates, troca de experiências, coleta de dados e informações sobre o tema em exame e outras atividades afins;  
IV - criar modelos e padrões para sistematizar as conclusões dos assuntos objeto do estudo; e  
V - subsidiar a formulação de política institucional no que tange ao combate à improbidade e à corrupção. (BRASIL. MPPA. Resolução 005, 2011)

É possível instigar a sociedade a não se abster do direito de apresentar denúncia contra ato que lesione o interesse público através de uma campanha de incentivo que mostre a sociedade que ao agir em nome da administração pública é errado praticar conduta danosa a supremacia do interesse público, devendo a denúncia ser encaminhada por meio do Sistema de Ouvidorias do Ministério Público ou ao Poder Executivo Federal para que seja possível haver avaliação específica sobre o ato ímprobo com o intuito de sanar a situação e aplicar ao responsável a devida sanção.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em virtude dos fatos mencionados neste trabalho, percebe-se a necessidade de aprofundamento da sociedade no que tange o princípio da impessoalidade e a sua utilidade, haja vista que, a impessoalidade na administração pública é de extrema importância para o andar da máquina pública. Ainda, como princípio norteador constitucional da administração pública, a sua essência é consolidar que os interesses da sociedade são mais importantes que o interesse individual do agente, se fazendo necessário para fluir as engrenagens da máquina pública através de medidas de fiscalização contra atividade ímproba, especialmente, à prática nepotista que conforme análise histórica é um acontecimento recorrente no país desde os primórdios coloniais mesmo com todas as vedações promulgadas pela Constituição vigente.

Ademais, em concordância com a o voto da ministra Cármen Lúcia na ADC 12:

Nem precisaria haver princípio expresso - quer da impessoalidade, quer da moralidade administrativa - para que se chegasse ao reconhecimento da constitucionalidade das proibições de contratação de parentes para os cargos públicos. Bastaria que se tivesse em mente a ética democrática e a exigência republicana, contidas no art. 1º, da Constituição, para se impor a proibição de maneira definitiva, direta e imediata a todos os Poderes da República. (ADC 12, voto da min. Cármen Lúcia)

A não observância ao exercício da impessoalidade administrativa gera instabilidade no direito coletivo. Ora, se a administração pública possui como finalidade alcançar o interesse coletivo ela deve seguir a lei, doutrina e jurisprudência que lhe imputam este dever e não se desviar dele por motivos pessoais. Por isso, é fundamental que as medidas de fiscalização se façam presente dentro da administração pública para que o princípio da impessoalidade e a súmula vinculante nº 13 sejam respeitados.

Além disto, aquele agente que pratica conduta nepotista deve ser responsabilizado por sua ação conforme as sanções cabíveis para o ato praticado, conforme estabelece a Lei de Improbidade Administrativa. Do mesmo modo, a efetiva participação da sociedade é vital para ajudar na fiscalização da prática de nepotismo por meios de denúncias levadas ao Poder Público através dos institutos de participação popular com a finalidade de erradicar esta prática.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federal do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Nepotismo**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/nepotismo>>. Acesso em: 19 de março de 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Saiba o que é nepotismo direto e cruzado, graus de parentesco que configuram a prática e o papel da CGU na prevenção e combate no Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/nepotismo/perguntas-e-respostas#nepo2>>. Acesso em: 19 de março de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, RJ, 1992. P 6993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 12/DF**. Ação declaratória de constitucionalidade, ajuizada em prol da resolução nº 07, de 18.10.05, do conselho nacional de justiça. ato normativo que "disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciário e dá outras providências". procedência do pedido. [...]. Relator: Ministro Carlos Britto, 20 de agosto de

2008. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em:  
26 de março de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23.780/MA**. Mandado de segurança. nepotismo. cargo em comissão. impossibilidade. princípio da moralidade administrativa [...]. Relator: Joaquim Barbosa, 28 de setembro de 2005. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>>. Acesso em:  
27 de março de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 579.951-4/ RN**. Administração pública. vedação nepotismo. necessidade de lei formal. inexigibilidade. proibição que decorre do art. 37, caput, da cf. reprovado em parte [...]. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 20 de agosto de 2008. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587>>. Acesso em:  
27 de março de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. 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. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2008]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 26 de março 2019.

CAMINHA. Pero Vaz. **A Carta**. Maio de 1500. Disponível em:  
<<http://www.nead.unama.br/acarta>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>> Acesso em: 02 de novembro de 2019.

DO COUTO. Neander Alves. **Nepotismo: Súmula Vinculante 13 e os conflitos jurisprudenciais**. Cacoal, 2016. Disponível em:  
<<http://www.ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/762/1/TCC-Neander-Alves-do-Couto.pdf>>. Acesso em: 16 de setembro de 2019.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª edição. São Paulo: Globo, 2001. Ensaio. Uberlândia, 2014. Disponível em: <<http://www.im.ufrj.br/nuno/nepotismo-no-brasil.pdf>>

FERREIRA, Nathália Ciscotto. **O NEPOTISMO, A MORALIDADE PÚBLICA E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL**: um estudo acerca do sentido e do alcance normativo da Súmula Vinculante n. 13. Repositório Uniceub. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/8632/1/61000338.pdf>>. Acesso em: 11 de outubro de 2019.

FILHO, Éttore Canniello. **Violação ao princípio da impessoalidade causa de improbidade administrativa**. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/37246/violacao-ao-principio-da-impessoalidade-causa-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em 01 de abril de 2019.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **Direitos Sociais em Perspectiva: sociabilidade, seguridade e identidade nas mutuais de imigrantes em Juiz de Fora (1872-1930)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

LOPES, Herton Castiglioni. **O Nepotismo no Brasil: uma explicação institucionalista a partir das interpretações de Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda**. Revista Economia >. Acesso em 01 de setembro de 2019.

MEDAUER, Odete. **O Direito administrativo em evolução**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENEZES, Joyceane Bezerra. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. Instituto de Pesquisa Aplicada, Ceará, 2005. Disponível em: <<https://ipea.gov.br/participacao/images/Menezes.pdf>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2020.

PARÁ. Ministério Público do Estado do Pará. **Resolução n.º. 005/2011-CPJ, de 19 de maio de 2011**. Dispõe sobre a estrutura, a organização, as atribuições e o funcionamento dos Centros de Apoio Operacional e seus Núcleos no âmbito do Ministério Público do Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/simpacervo/download?param=/Colegio%20de%20Procuradores%20de%20Justica/Resolucoes/Resolucoes%202011/Res%20005-2011%20CPJ%20Estrutura%20CAO.pdf>>. Acesso em: 09 de maio de 2020.

PARÁ. Tribunal de Justiça (1ª Turma de Direito Público). **Agravo de Instrumento n.º. 0802869-43.2017.8.14.0000**. Requerente: Kleybson Ricardo dos Santos Sousa Junior. Requerido: Lucivrandro da Silva Melo. Santa Maria. Relator(a): Rosileide Maria da Costa

Cunha. 04 de novembro de 2019. Publicado: 22 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://consultas.tjpa.jus.br/consultaprocessoportal/consulta/principal?detalhada=true>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NEVES, Aldivane Brasil. **Institutos de participação popular na administração pública de caráter vinculante e efetivação de direitos sociais prestacionais**. Repositório Institucional, 2017. Disponível em: <<http://repositorioinstitucional.uea.edu.br/bitstream/riuea/920/1/Institutos%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20de%20car%C3%A1ter%20vinculante%20e%20efetiva%C3%A7%C3%A3o%20de%20direitos%20sociais%20prestacionais.pdf>>. Acesso em: 08 de abril de 2020.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES. João Gaspar. **Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13**. Senado Federal. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496591/000957123.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº. 0008255-47.2018.8.25.0000**. Requerente: Ministério Público de Pacatuba. Requerido: Alexandre Silva Martins, Vitalino Moura Silva, Hélia patrocínio dos Santos. Pacatuba. Relator (a): Ruy Pinheiro da Silva - Julgado em 29 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www.tjse.jus.br/portal/consultas/consulta-processual>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.