

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD**

LUIZ FELIPE BOTELHO MAMÉDIO

**AS INDICAÇÕES POLÍTICAS E O NEPOTISMO COMO PROMOVEDORES DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS**

**SOUSA – PB
2018**

LUIZ FELIPE BOTELHO MAMÉDIO

**AS INDICAÇÕES POLÍTICAS E O NEPOTISMO COMO PROMOVEDORES DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS**

Monografia apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. MSc. José Idemário Tavares de Oliveira.

**SOUSA – PB
2018**

LUIZ FELIPE BOTELHO MAMÉDIO

**AS INDICAÇÕES POLÍTICAS E O NEPOTISMO COMO PROMOVEDORES DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS**

Monografia apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. MSc. José Idemário Tavares de Oliveira.

Data de aprovação: _____/_____/_____

Banca Examinadora

Orientador: Prof. MSc. José Idemário Tavares de Oliveira

Membro (a) da Banca Examinadora

Membro (a) da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus que me proporcionou as pessoas maravilhosas que me cercam e que tornaram possível todas as conquistas que hoje ostento. A minha mãe Simone, meu pai Luiz, minha avó Margarida e avô Carlos, as pessoas que mais amo na vida, que me deram a melhor criação possível e sempre estiveram e estarão ao meu lado

Aos meus irmãos Lucas, Debora, Carla e Carlos Neto que cresceram comigo e são o meu maior tesouro na vida bem como aos meus tios Mariza, Jeane e Roberto e primos Charles, Luciano, João Lucas, Heloisa, Wandry e Gloria Maria. Não posso esquecer de figuras que foram fundamentais para o meu crescimento e que também sempre me apoiaram, agradeço a Pedro Paulo e Delma que considero como família.

As minhas melhores amigas que apesar da distância nunca deixei de amar. Vocês têm um lugar reservado no meu coração. Muito obrigado por serem minhas companheiras de vida Marisa e Mariza.

Agradeço também a minha terceira companheira, Carol Nôga. Sem você o meu curso não teria sido o mesmo, obrigado por todos os anos de cuidado e carinho. A Wesley Davi por ter aguentado as dificuldades, sempre ao meu lado, pessoa muito especial. Aos meus amigos de coração e companheiros integrantes da Vizinhança, Daniel, Laise, Anara, Augusto e Portugal. Vocês são a família que Sousa me deu e uma história verdadeira de amizade não tem distância ou barreira que apague por isso sempre farão parte da minha vida.

Sempre serei grato por todos os meus amigos que fizeram de minha estadia em Sousa ser tão maravilhosa quanto eu nunca pude imaginar e dividiram comigo momentos muito especiais que sempre me recordarei, em especial a Neilton, Camila, Jessica, Bruna e Vanessa, pessoas que pretendo levar muito além do final do curso.

Por fim agradeço ao meu orientador, o Professor José Idemario Tavares de Oliveira por se mostrar disposto a ajudar no momento de maior dificuldade no qual duvidei da minha possibilidade de realizar esse trabalho que com muito orgulho hoje concluo.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a efetiva violação da probidade administrativa e dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência por decorrência das indicações políticas sob a ótica do nepotismo. A história da corrupção no Brasil se iniciou com a chegada da coroa portuguesa e seu processo colonizador e se estende até os dias atuais na qual o tráfico de influência se aloca na possibilidade de nomeações para cargos de livre nomeação e exoneração. Dada a evolução histórica social do país, averigua-se a transformação do ordenamento jurídico que criou mecanismos de proteção dos valores inerentes à adequada administração como aferidora dos interesses públicos, sendo demonstrado na pesquisa o processo que levou a configuração do sistema normativo vigente. Diante tal fato, busca-se a interpretação do entendimento dos tribunais quanto a aplicação da Súmula Vinculante nº 13 bem como a lei nº 8.429/92 nos casos de nepotismo e improbidade resultando em uma melhor delimitação da vigência dos dispositivos em face da natureza dos cargos em destaque. Para a efetuação da pesquisa foram utilizados os métodos dedutivo, sistemático e histórico, sendo realizado por meio de pesquisa bibliografia, doutrinaria e jurisprudencial para a comprovação dos fatos alegados.

Palavras-chave: Nepotismo. Improbidade Administrativa. Princípios.

ABSTRACT

The present work has as objective to analyze the effective violation of administrative probity and the constitutional principles of legality, impersonality, morality and efficiency as a result of political indications from nepotism. The history of corruption in Brazil began with the arrival of the Portuguese crown and its colonizing process and extends to the present day in which the influence traffic is allocated in the possibility of appointments to positions of free appointment and exoneration. Given the historical social evolution of the country, the transformation of the legal system that created mechanisms of protection of the values inherent to the adequate administration as a benchmark of the public interests is verified, being demonstrated in the research the process that led to the configuration of the current normative system. In view of this fact, it is sought the interpretation of the courts' understanding regarding the application of Súmula Vinculante nº 13 as well as the law nº 8429/92 in cases of nepotism and improbity. For the realization of the project were used the methods deductive, systematic and historical, being carried out through bibliographical, doctrinal and jurisprudential research to prove the alleged facts.

Keywords: Nepotism. Administrative Probity. Principles.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF- Constituição Federal

LIA- Lei de Improbidade Administrativa

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ- Superior Tribunal de Justiça

SV- Súmula Vinculante

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	APLICAÇÃO PRINCIPOLÓGICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	10
2.1	CONCEITO DE PRINCÍPIO.....	10
2.2	A SUPREMACIA E A INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	12
2.3	PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	14
2.4	PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	16
2.5	PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	18
2.6	PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	20
3	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E A FORMAÇÃO DOS CONCEITOS DE PROBIDADE ADMINISTRATIVA E NEPOTISMO	22
3.1	REFLEXO DO HISTÓRICO DE CORRUPÇÃO NO BRASIL E A DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS	22
3.2	PROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS MEIOS DE PROTEÇÃO	28
3.3	O NEPOTISMO	32
4	INDICAÇÕES POLÍTICAS E A VIOLAÇÃO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: ANÁLISE EM CASOS CONCRETOS	36
4.1	VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E EFICIÊNCIA POR DECORRÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13.....	36
4.2	A APLICAÇÃO DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92 E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	42
4.2.1	Violação ao princípio da legalidade	44
4.2.2	A decisão e o direcionamento à lei nº 8429/92.....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

Constata-se, de forma notória, casos no país em que é disseminada a prática do nepotismo através da deturpação motivacional decorrente das indicações políticas, com relação aos cargos excepcionados pela Constituição Federal como de livre nomeação e exoneração. É nesse sentido que a evolução histórica legislativa local direcionou à formulação de normas pertinentes à proteção da probidade administrativa e dos princípios constitucionais regentes da atuação pública.

No que tange a regulamentação do nepotismo no ordenamento jurídico brasileiro, faz-se necessária uma melhor definição dada a extensão da problemática ocasionada pela inexistência de legislação reguladora da prática corrupta, inclusive no âmbito constitucional.

Assim, com o surgimento da resolução nº 7 do Conselho Nacional de Justiça, que se atém a esfera judiciária, criou-se uma melhor delimitação do tema, embasando a edição posterior da SV nº 13. Como um dos objetivos de análise, a pesquisa evidenciará a evolução normativa da formulação dos conceitos de nepotismo e probidade administrativa observando o surgimento da Súmula supracitada e da Lei nº 8.429/92, correlacionando-os com a principiologia constitucional.

Em relação os cargos de natureza política, que assim como se evidenciará no presente trabalho, por não serem abarcados pela vigência da súmula, serão analisadas em suas vertentes direcionadas ao que se relaciona com a promoção da improbidade e sua conseqüente violação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, por força da Lei nº 8.429/92.

Inicialmente o projeto buscará uma melhor identificação dos princípios regentes do Direito Administrativo em sua natureza aplicacional no ordenamento jurídico brasileiro como formador basilar dos elementos ao qual o trabalho buscará analisar.

Posteriormente a análise se aterá ao desenvolvimento histórico da corrupção originada desde o período colonial brasileiro até o cenário político atual em que as indicações em destaque são influenciadas por o mesmo, promovendo as violações legais e principiológicas. Também se atentará à formação conceitual do nepotismo, da probidade e suas referentes formulações normativas.

Por fim, mediante a verificação em casos concretos e das determinações dos tribunais no conteúdo de suas decisões irá se identificar a propositura da violação à

proibição administrativa e sua principiologia em face da prática do nepotismo decorrentes das indicações das autoridades indicadoras.

Com efeito, o projeto destinar-se-á por meio do método dedutivo, com base em pesquisas bibliográficas, doutrinárias e jurisprudenciais, à identificação do entendimento dos tribunais quanto à extensão danosa ao Estado decorrente das indicações políticas.

2 APLICAÇÃO PRINCIPOLÓGICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

As normas e princípios específicos formam o regime jurídico que serve como base para a conceituação e delimitação científica da matéria resultando numa maior dinamicidade no estudo concernente ao âmbito jurídico que integram. Para a correta conceituação do regime jurídico que forma o direito administrativo, deve-se ater a denotação do termo princípio.

Ademais busca-se uma melhor explanação do termo e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro como um dos elementos basilares de regimento e aplicabilidade dos preceitos fundamentais que regem a atividade estatal e direcionam ao melhor desempenho dos agentes públicos.

2.1 CONCEITO DE PRINCÍPIO

Pode-se aferir que os fatores primordiais que individualizam e tornam necessária a delimitação de determinada matéria jurídica são as normas e princípios que regem determinada área do direito, de forma que eles integram e individualizam o ramo em que se inserem, tornando-o uma disciplina jurídica autônoma.

Tem-se como caráter atribuído aos princípios, as garantias fundamentais que determinam a própria natureza da matéria. O doutrinador, Mello (2009, p.53) conceitua:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

Dessa forma, pode-se aferir que os princípios são determinações gerais que regem ações, conservando a sua caracterização de norma. As disposições principiológicas estão ligadas ao próprio processo de criação das normas que regem a atuação dos diversos ramos jurídicos existentes, tendo caráter geral e conservando sua natureza coercitiva com sua efetividade confirmada mediante atenção as normas positivadas legal e constitucionalmente. Assim, Reale (2003, p.37) define princípio como a “enunciação normativa de valor genérico, que condicionam e orientam a

compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas”.

Os princípios agem, portanto, como delimitadores das ações que possam advir das interações e dinâmicas de determinado ramificação jurídica que se configura pela integração principiológica constitucional e resultante das determinações legais estabelecidas por legislação específica e, no Direito Administrativo, encontram sua eficácia atrelada aos atos praticados pelo Poder Público por seus agentes, de forma a garantir a adequada aferição do principal objetivo, qual seja o alcance e efetivação do interesse público.

Fazem parte de uma organização que integraliza o ordenamento jurídico com um todo, devendo serem analisados e aplicados levando em consideração o contexto em que figuram, sendo utilizados em consonância com todas as esferas que integram cada ato, sejam eles os princípios que definem a própria natureza do Direito Administrativo, tais como o da supremacia e indisponibilidade do interesse público ou os de aplicação específica como da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

A atuação do Estado tem como principal objeto a busca pelo interesse público que se imprime na concessão de prerrogativas e determinação dos limites que são assegurados pelos princípios e normas jurídicas. Nesse sentido o conceito de interesse público não encontra uma conceituação pacífica na doutrina atual de forma que tem um caráter subjetivo, se enquadrando no conceito todas as ações que busquem a normal e fluida conservação das estruturas sociais.

Segundo classificação doutrinária, o interesse público se subdivide em interesse primário e secundário. Aquele pode ser classificado como os interesses inerentes a coletividade, o interesse da sociedade propriamente dito e este como o interesse como pessoa jurídica, não podendo ir de encontro com o primeiro, que deve ser priorizado. O interesse primário é positivado legalmente e diz respeito a todos como integrantes do todo que compõe a coletividade, devendo ser o principal objetivo dos atos estatais.

Parte-se então para a definição dos elementos essenciais que se dispõe a correlacionar o Poder Público aos parâmetros que estabelecem a adequada gestão administrativa, ensejando a necessidade de normatização dos preceitos constitucionais.

2.2 A SUPREMACIA E A INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

A atuação estatal rege-se por dois princípios básicos que conferem ao Estado prerrogativas e limitações inerentes a própria natureza de Estado. Os princípios da supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público são responsáveis pelos privilégios e limitações que estão atreladas ao Poder Estatal, assegurando a adequada atuação do estado em busca das aspirações coletivas.

No que concerne ao princípio da supremacia do interesse público é estabelecido que o Estado, atuando na busca pela obtenção do interesse social coletivo, é dotado de privilégios que garantem à fluida atuação estatal. Parte daqui a premissa de que os interesses públicos estão hierarquicamente posicionados acima dos interesses particulares, surgindo assim prerrogativas que afirmam essa posição superior das propensões da coletividade.

Carvalho Filho (2014, p.58), sobre o tema, dispõe:

O interesse público é supremo sob o interesse particular e todas as condutas estatais tem como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Neste sentido, os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão, se analisado isoladamente.

Da supremacia social decorrem atributos que integram a estrutura governamental, originando disposições que asseguram a primazia pública. A autoexecutoriedade é garantida pelo poder de polícia que atua como delimitador dos interesses particulares, por meio do controle social, em detrimento das necessidades comuns da sociedade. Outro atributo concernente ao Estado, são as chamadas cláusulas exorbitantes, presentes nos contratos administrativos que conservam as intenções da Administração. As cláusulas exorbitantes garantem e adequada atividade do Estado à luz dos interesses públicos.

A supremacia se estende à propriedade privada, sendo estabelecidas formas restritivas como a servidão administrativa, ocupação temporária, requisição, entre outras, bem como formas de intervenção supressivas, onde encontra embasamento constitucional no artigo 5º, XXIV(Brasil, 1988), trazendo a desapropriação como uma das consequências do princípio da supremacia do interesse público, que apesar de não estar explícito legalmente, reflete em diferentes pontos do Direito Administrativo como preceito fundamental do mesmo.

Nesse sentido, o artigo 5º, XXIV da CF/88 (Brasil, 1988), determina que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

Salienta-se que o principal requisito que caracteriza a necessidade de prerrogativas ao Estado é a defesa do interesse público, de forma que tal privilegio se estende as demais áreas da Administração, inclusive no que tange as entidades integrantes da Administração indireta sendo essencial o caráter público como determinante da atuação do mesmo de forma a garantir as preconizações sociais. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p.38) preconiza:

A preocupação com a proteção do interesse público, nasceu com o Estado Social. E não nasceu para proteger um interesse público único, indeterminado, difícil ou impossível de definir-se. Ele nasceu para proteger vários interesses das várias camadas sociais. Ele não afetou os direitos individuais, mas passou a conviver com eles. Tanto assim é que, paralelamente ao princípio do interesse público, nasceram os direitos sociais econômicos.

A indisponibilidade do interesse público integra o regime jurídico do Direito Administrativo de forma a estabelecer diretrizes que limitem a atuação do Estado, garantindo o adequado direcionamento dos atos que ensejam a aquisição dos interesses coletivos. A atuação dos agentes públicos está limitada pelas previsões constitucionais e legais. Tais limitações encontram fundamento nos dispositivos principiológicos que asseguram as determinações que regem as suas ações, como o princípio da legalidade que investe à lei o poder de delimitar os atos da Administração Pública.

Dias (2012, p.35), em sua obra, arrazoa: “O administrador cuida dos bens públicos, não é senhor da coisa pública, é mero preposto e, assim, deve atuar conforme a vontade geral e coletiva, que é a vontade da lei”.

Diante disso, surgem os princípios que delimitam o exercício dos agentes públicos e no âmbito administrativo encontram sua base constitucional no caput do artigo 37 da Carta Magna de 88, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, que positivou os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Como principal objetivo, o presente trabalho busca o aprofundamento dos princípios elencados como normatização primordial, devendo serem sempre atendidos pelo Poder Público.

2.3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Inicialmente, o termo tem sua origem do correspondente do latim, advindo da palavra “*lex*”, que traduzido para o português deu forma a denominação do que hoje conhecido é como a Lei. A formação normativa que rege determinada sociedade tem caráter mutável que se atem aos preceitos principiológicos, morais e éticos integrantes de uma sociedade.

A força natural que estabelece a obrigatoriedade da atenção aos preceitos legais estabelecidos é identificada como legalidade. Ao passo que a mesma figura como meio de eficácia normativa, a legalidade é integrante do próprio processo de formação legal, como elemento essencial para o regimento da dinâmica social na qual se insere.

Partindo dessa premissa, afere-se que o princípio da legalidade não dá apenas eficácia as normas positivadas por meio do procedimento legislativo como formador da lei, também atribuído a devida importância aos princípios e preceitos morais que dão início a sua formação.

Assim, a vinculação legislativa não se rege apenas por o que está exposto legalmente, de forma a acompanhar a mutação dinâmica social, atendendo aos preceitos morais e éticos, bem como os princípios, expressos ou não, como parâmetros para identificar o que se encontra em conformidade com a lei.

A legalidade figura como um preceito basilar que atribui sentido ao próprio Estado de direito por meio da aplicabilidade das normas positivas, elencadas como garantia da produção legislativa que rege o ordenamento jurídico brasileiro. Partindo desse ponto, Bastos (1996, p.35), propõe:

Este princípio entronca-se com a própria noção de Estado de Direito. Estado de Direito é aquele que se submete ao próprio Direito que criou, razão pela qual não deve ser motivo de surpresa constituir-se o princípio da legalidade um dos sustentáculos fundamentais do Estado de Direito

Diante das premissas estabelecidas legalmente, como uma garantia de eficácia normativa, a legalidade vincula sua abrangência as definições legais que regem a dinâmica social. Em seu sentido integral, o princípio da legalidade funciona como uma forma de controle estatal exercido perante à sociedade.

As normas constitucionais e legais, estabelecem uma série de deveres e direitos inerentes a todos os integrantes da sociedade que devem sempre visionar a norma como parâmetro comportamental. O artigo 5º, II da CF de 1988, traz a figura

da legalidade expressa para o controle social, impondo à coletividade as determinações que se encontram positivada ao afirmar que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988).

Dessa forma, uma vez estabelecida a subordinação normativa formada pelo poder de eficácia legal, o controle da aplicabilidade e eficácia da lei é confirmada pelo Poder Judiciário que se apresenta como um instrumento por meio do qual é exercida a tutela jurisdicional do Estado, garantidor dos direitos individuais e os atribuídos a coletividade por meio das determinações normativas. É dessa forma que o Estado se encontra como o principal agente detentor do poder de aferimento e proteção dos interesses públicos.

O princípio da legalidade, como um dos mais importantes que figuram no ordenamento jurídico brasileiro, encontra sua aplicação não apenas na norma geral regente do Direito como um sistema unificado, sendo, em muitos casos, direcionado e condicionado à utilidade especializada em determinados ramos do direito, como um subprincípio que tem sua aplicabilidade de forma específica no ramo.

No direito administrativo, o preceito legal, encontra sua fundamentação nas normas que direcionam a atuação estatal e de seus agentes, subordinando-os as predileções legalmente posicionadas, como uma forma de limitação que se origina como um desdobramento aplicacional do preceito fundamental da indisponibilidade do interesse público.

Encontra seu embasamento no artigo 37, caput da CF, como uma formação principiológico da legalidade especificamente aplicada ao direito administrativo ao estabelecer: 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 (Brasil, 1988)

Assim, diante dos apontamentos de Meirelles (2006, p.82), estabelece-se:

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

É dessa forma que se estabelece a vinculação estatal à normatização da Lei. A atuação administrativa deve-se ater apenas ao que se encontra elencado positivamente, que ao contrário da legalidade no sentido geral, apenas permite que o agente público pratique o que está no texto normativo.

2.4 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Também assegurado pela Constituição Federal em seu artigo 37, o princípio da impessoalidade parte da premissa de que a atividade típica do Estado deve ter em seu bojo o caráter geral, garantindo a todos a prestação de sua tutela de forma a assegurar os preceitos básicos necessários à manutenção de qualquer sociedade. Assim, o mesmo deve prestar seus serviços de forma impessoal, garantindo a todos as mesmas condições de tratamento.

A atuação dos agentes que exercem sua função em nome do Estado, deve ser efetuada de forma a atender as determinações legais com base em critério objetivos dentro dos parâmetros estabelecidos, não podendo ser ensejadas por nenhuma motivação pessoal que tenha influência de predestinações subjetivas que desviam do interesse primordial de sua atuação, qual seja, o interesse público.

A análise do princípio citado deve ser efetuada diante de duas perspectivas diferentes que encontram sua origem nas determinações doutrinárias que identificam a aplicação da impessoalidade tanto da ótica da obtenção dos interesses da coletividade pelo Estado e o alcance no que tange ao seu destinatário, detentor do principal objeto, qual seja a sociedade de forma geral, bem como na ótica do agente público.

Diante da perspectiva do agente público, destaca-se que o agente atua em nome do Estado sendo que suas ações devem ser imputadas a entidade da Administração Pública ao qual está vinculado como plena aplicação do princípio da impessoalidade.

Portanto, nenhum ato de agente público deve ser atrelado a pessoa do agente, que simplesmente figura como representante do interesse estatal. É importante ressaltar que o termo agente público encontra ampla aplicação, enquadrando-se na qualidade do mesmo todo servidor ou empregado de entes da administração direta ou indireta, ou mesmo pessoas jurídicas de direito privado, que atuem objetivando o alcance do interesse público.

Com a leitura da obra de Marinela (2016, p.92), afere-se que a aplicabilidade do preceito da impessoalidade encontra fundamento em determinados pontos legais e constitucionais assim como destaca:

O dever de agir de forma impessoal também se configura hoje na previsão do art. 37, § 1º, do texto constitucional, que estabelece o dever de publicidade dos atos e programas dos órgãos públicos de forma desvinculada da pessoa dos administradores públicos, impedindo que constem nomes, símbolos ou imagens que representem promoção pessoal de qualquer autoridade pública, tendo como objetivo o caráter educativo e de orientação social.

Como parte de um sistema conexo, o princípio da impessoalidade está diretamente ligado a outro princípio constitucional, qual seja o da isonomia assegurado como preceito fundamental pelo artigo 5º da Constituição Federal, ao afirmar que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (Brasil, 1988), atribuindo a todos a igualdade de condições de tratamento, inclusive no que tange a aplicabilidade do preceito da impessoalidade que age instrumentalmente como aferidor do interesse público.

Outro aspecto inerente ao princípio da impessoalidade, é a proibição da vinculação dos atos públicos à figura do agente. Como já antes explicitado, o princípio em análise pode ser observado primeiramente diante de duas perspectivas, que relacionam a atuação impessoal no que diz respeito ao destinatário da ação e no que está ligado a atuação do agente público com representante da entidade estatal que está vinculado.

Relacionar a prática de um ato benéfico à sociedade com a pessoa do agente como meio de promoção pessoal fere o princípio da impessoalidade, estando a prática proibida no ordenamento jurídico atual, uma vez que os atos dos agentes públicos devem ser imputados ao Estado, sem fazer nenhuma distinção que não esteja legalmente prevista sob pena de descumprimentos aos preceitos não só da impessoalidade, bem como o da legalidade, moralidade e isonomia.

Como mero representante do interesse público estatal, o agente que enseja a prática do ato está agindo dentro das suas atribuições legais não podendo ser enquadrado como garantidor do mesmo.

Como princípio aplicado ao direito Administrativo, a impessoalidade representa uma positivação que vai além das garantias da Administração Pública adequada, entrando no rol de garantias essenciais a própria condição de cidadão, por não se desvincular do princípio constitucional da isonomia.

2.5 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O princípio da moralidade, identificado como moralidade administrativa, está presente na constituição federal e encontra sua aplicação em diversas passagens do texto positivado. Como desdobramento, consequência evolutiva do princípio da legalidade, a moralidade está diretamente ligada com a atividade administrativa.

Correlato do prolegômeno da boa-fé, a moralidade administrativa deve ser analisada como inerente as normas legais que regem uma boa atuação estatal, conferindo a garantia de que o Estado esteja em plena atenção ao principal objeto, que é o interesse público. Diante exposto, é de suma importância delimitar o que se entende por moralidade administrativa e moralidade social.

No que tange a moralidade propriamente dita, a tradução desse dispositivo se encontra nas interações dinâmico sociais, tendo sua base formada primordialmente de entendimentos éticos. Porém, em ambos os casos a moral está posicionada como preceito anterior que baliza a formação normativa da matéria em que se sujeita a figurar.

Como princípio específico do direito administrativo, a moralidade administrativa está diretamente ligada a indisponibilidade do interesse público. Com efeito, tal moralidade transcende a ideia de princípios éticos que estabelecem uma conduta condizente com as interações sociais, sendo intrínseca à vontade pública.

Para que seja efetiva a utilização da moralidade, as regras devem estar positivadas, é o que se entende da leitura dos escritos do doutrinador Moreira Neto (2014, p. 168), que diz:

A moralidade administrativa, entendida como espécie diferenciada da moral comum, também atua como uma peculiar derivação dos conceitos de legitimidade política e de finalidade pública, tal como acima estudadas, pois é a partir da finalidade, sempre legislada, que ela é prevista em abstrato, e a partir da legitimidade, como o resultado da aplicação, que ela se define em concreto.

Assim, como previsão constitucional, figura como princípio específico do Direito Administrativo, no artigo 37, caput, do texto constitucional de 1988 que em seu parágrafo 4º, relaciona a moralidade com os atos de improbidade administrativa, que transcendem o dispositivo moral. Tal parágrafo salienta que “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”.

Em decorrência dos valores morais no que tange a boa administração pública e da probidade, foi criada a Lei nº 8429/1992. Esta lei trata dos atos de improbidade que em seus artigos, os identifica por natureza aplicando sanções condizentes com cada qualificação do ato improprio. De acordo com a lei os atos se classificam em atos de improbidade administrativa que causa enriquecimento ilícito, que causam danos ao erário, que atentam contra princípios da administração, e a novidade trazida pela LC 157/16, o artigo 10-A da lei, que classifica como ato de improbidade aquele decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Todos esses atos expostos nos artigos em rol exemplificativo são punidos de acordo com a gravidade da ação e do dano que ensejam e punidos com as sanções presentes na própria lei, mas, principalmente, representam uma transgressão as disposições morais que viabilizam uma boa atuação estatal defensora da ordem e interesses públicos.

O desrespeito ao princípio da moralidade encontra-se de várias formas no ordenamento jurídico atual, com a existência de inúmeras leis que intimidam a sua transgressão. Outra que se dispõe a tratar do assunto é Lei nº 12.846/13, que ficou conhecida como Lei anticorrupção, ao tratar da responsabilização tanto no âmbito administrativo como no âmbito civil, das pessoas jurídicas no que tange a prática de atos lesivos à Administração Pública.

A moralidade administrativa encontra embasamento legal e constitucional que inviabilizam a prática de atos que possam ser danosos ao interesse Público do Estado. Porém, assim como todos os outros princípios, a moral aqui disposta, deve ser analisada em conjunto, de acordo com o contexto em que se insere, sendo imputado legalmente as sanções devidas de forma a intimidarem a utilização de atos imorais por parte dos agente públicos que agem em nome do Poder do Estado, estando todo o sistema direcionado para a proteção da aspirações comunitárias que são essenciais para a manutenção da sociedade e de uma boa administração estatal, fundada na boa fé e moralidade.

No presente trabalho se destaca que a moralidade, juntamente com a impessoalidade e a eficiência são as principais determinações transgredidas pela prática do nepotismo e das indicações políticas efetuadas de forma ilegal.

2.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Este princípio, também previsto artigo, 37 da constituição federal, esta correlacionado com a qualidade da prestação funcional do estado para obtenção do interesse público.

É nesse contexto que se encontra a correta da conceituação do princípio da eficiência que se estabelece no binômio produtividade e economia. No que tange a produtividade, é reconhecível o dever poder do Estado de prestar uma atuação eficiente no que diz respeito ao resultado prático ensejado pelos atos que visionam o interesse da coletividade.

Economia se define por conta dos meios empregados para a obtenção do objeto público em nome da sociedade, sendo dever do agente prestar o serviço de que foi investido de forma a preservar a máquina social, sempre devendo ser empregados meios proporcionais e estritamente necessários para a efetiva realização e aquisição dos interesses sociais em face da coletividade.

Discussão que teve seu início com as disposições doutrinarias, está presente no fato de que a eficiência deve estar de estrito acordo com as qualificações técnicas necessárias que se fazem essenciais por conta da natureza da prestação do serviço, por parte do agente que vai exercer a conduta que não pode ser afastada do caráter da eficiência tanto na prestação quanto no resultado prático.

O princípio da eficiência encontra aplicabilidade em vários ramos do ordenamento jurídico brasileiro, e sua utilidade está relacionada com as disposições que se encontram positivadas legal e constitucionalmente. Dessa forma, a prestação estatal deve se enquadrar aos limites legais que objetivamente podem classificar como uma conduta eficiente ou não.

No âmbito da constituição Federal, o artigo 41 da carta magna, traz a figura da estabilidade que poderá ser concedida ao agente devidamente investido por meio de concurso público, mediante a avaliação estabelecida nos dispositivos legais e em plena aplicação do princípio da eficiência como norteador da atividade pública exercida pelos agentes. Mesmo somente aplicada aos cargos providos por meio de concurso, nesse trabalho, a estabilidade figura como importante exemplo da utilidade do princípio da eficiência ao passo que essa também deve ser atendido nos cargos de livre exoneração e livre nomeação.

Como um dos reflexos da necessidade de atividade administrativa eficiente que se atem a sua real finalidade, o princípio em destaque, traz a avaliação periódica de desempenho. No artigo 41, parágrafo 1º, traz as hipóteses de como o servidor público após de adquirir a estabilidade, poderá perder seu cargo.

Trata-se de dispositivo que visa apurar o grau de eficiência do agente, que deve estar dentro dos parâmetros constitucionais e legais em busca do interesse primordial da coletividade, estando resguardado à pessoa do agente a ampla defesa e o contraditório, exercidos mediante a propositura de um devido processo legal, como garantia essencial confirmada pela Constituição de 1988, como uma exemplificação da eficácia do preceito da eficiência.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E A FORMAÇÃO DOS CONCEITOS DE PROBIDADE ADMINISTRATIVA E NEPOTISMO

Ante a vasta possibilidade dos meios utilizados legalmente para indicação de cargos que são efetuados, resta a análise basilar do que leva a corrupção dos motivos deturpados caracterizadores das indicações políticas em desconformidade com a probidade administrativa e sua principiologia inerente.

Dado isso, a situação política nacional encontra a sua estruturação na formação evolutiva do país. Parte-se então para análise estrutural da problematização das indicações políticas por meio da análise da deturpação das reais motivações que enquadram sua efetivação como promovedora da improbidade e do nepotismo.

3.1 REFLEXO DO HISTÓRICO DE CORRUPÇÃO NO BRASIL E A DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

Diante das prerrogativas e limitações impostas ao Estado, o administrador público tem como preceito fundamental a sua atuação dentro dos limites da probidade, boa-fé e moralidade, que aqui, como já explicitado, se atém as diretrizes de uma chamada “boa administração”. Diante da evolução social, a Administração Pública passou por várias fases que influenciaram para que se chegasse ao que é conhecido nos dias atuais.

Para uma melhor análise se faz necessária a delimitação do tema correspondente à corrupção. Partindo da premissa de que o termo não tem uma forte base ideológica no que tange a sua conceituação no ordenamento jurídico brasileiro, a formação conceitual do que hoje se identifica como a deturpação dos motivos que levam a valorização dos interesses particulares em detrimento dos anseios da coletividade, é advinda de uma problemática social, ocasionando a discrepante economia do país. Baseia-se na interpretação e aplicação do termo geral presentes em diversos meios sociais em que a vontade estatal é entregue nas mãos de seus representantes, personificados na figura do agente público.

Em sua identificação etimológica, o termo corrupção é derivado do latim que tem como correlato a palavra *corrupto* que conota o sentido de quebrado em pedaços, algo apodrecido, pútrido. Assim, a corrupção está ligada com o poder de aquisição econômica e parte de um problema social ocasionado por tal.

Diante disto, Schilling (1999, p.15), propõe como conceito:

Corrupção é um conjunto variável de práticas que implica trocas entre quem detém poder decisório na política e na administração e quem detém poder econômico visando a obtenção de vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas para os indivíduos ou grupos envolvidos.

O que aqui se identifica é a superação do interesse público entrando no âmbito privado que ocasiona um desvio na motivação dos atos que uma vez não mais condizentes com o necessário real interesse do Estado. É classificado como uma prática corrupta e, o agente público, pessoalmente identificado, age em nome de suas motivações pessoais, totalmente alheio à necessidade coletiva.

Como integrante do processo evolutivo do país, o histórico de corrupção do Brasil remete à época de colonização, trazendo a mesma como um problema endêmico que se dissiparia por toda a sua história. O que trouxe a Coroa Lusitana a se interessar pela costa latina americana, com seu descobrimento em 1500, foi o potencial valor dos insumos encontrados na localidade que gerou forte interesse econômico por parte de Portugal na Região.

A colonização do país, deu-se pelo expansão território-comercial de Portugal. E como fonte de riquezas, o Brasil se tornou uma localidade dependente da gestão portuguesa. Mediante as dificuldades ocasionadas pela má administração da Coroa, que encontrou obstáculos em relação a fiscalização da atividade exploradora na sua então descoberta, o país se transformou em um grande alvo para as outras potencias europeias que também faziam parte da corrida marítima. Foi nesse cenário que se desenvolveram as primeiras práticas corruptas que visavam a transferência de influência como meio de ascendência econômica na região.

Com a forte influência europeia, a origem da corrupção, tem sua origem nas relações político econômicos firmadas com a coroa Portuguesa, na colônia latino-americana colônia. A relação de dependência, em todos os aspectos, era de grande importância, sendo assim, a subordinação com o reinado Português a base para a formação política que traz o tráfico de influência como um meio de interação entre o valor econômico e os interesses deturpados do Estado.

Assim, Bianchi (2002, p.23), sobre a relação político econômica da época estabelece:

Em relação à máquina administrativa, também havia uma predisposição dos funcionários régios acostumados à constante inobservância da lei por parte do Rei em não se preocupar com a coisa pública, o que ensejava a prática de atos ilegais e facilitava o convívio com o suborno, troca de favores, ganhos extraordinários, propinas, enfim, corrupção.

A corrupção, assim, não se originou somente da atividade estatal, sendo a população, subordinada à administração da mesma, condicionada ao uso de práticas corruptas que visavam o desenvolvimento econômico pessoal por decorrência da má visualização por parte da coroa no que tange aos problemas sociais, ocasionados pela desenfreada disputa exploratória, não só em relação aos nativos da terra explorada, bem como aos estrangeiros que aqui residiam em busca da aquisição monetária.

O sistema de capitanias instituído no Brasil pode ser tido como um forte exemplo do tráfico de influências que figurou no país. Tomado como um modo primitivo de administração descentralizada, o sistema de capitanias surgiu delegando determinadas parcelas territoriais a donatários, atribuindo um caráter hereditário a tal aquisição. As capitanias foram distribuídas em nome do interesse econômico da coroa portuguesa, uma vez que a mesma passava por dificuldades.

Assim eram atribuídas ao donatário prerrogativas que o incentivavam a administrar da melhor forma a capitania que lhe era dada, funcionava como uma forma de elevação mútua das duas partes. As delegações sempre eram feitas de forma a preservar o interesse econômico, sendo efetuada de forma completamente deturpada utilizando da política de influências entre os particulares e o Estado português.

Nas palavras de Raymundo Faoro (2012, p.115) “A capitania seria um estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português”. É possível, então, encontrar um forte reflexo que advém do modelo europeu de gestão, tornando-se um problema enraizado nas bases da construção político social no Brasil.

Diante da já instituída conduta política, ao período que corresponde à independência do Brasil, com o surgimento da Constituição de 1824, acarretou-se uma importante evolução no que diz respeito às garantias dos interesses da sociedade, que visava a diminuição da concentração dos poderes nas mãos do imperador, transacionando assim, do que para Faoro (2012) identifica-se como monarquia absolutista, para a chamada monarquia constitucional.

Mesmo após independente, o Brasil não deixou de ser afetado pelas consequências advindas da antiga má administração lusitana, concentrando cada vez

mais o domínio econômico na mão de uma limitada aristocracia. Resultava-se assim, uma precária dinâmica social que ainda promovia práticas corruptas, privilegiando as parcelas mais influentes da sociedade para que assim pudesse haver uma maior integração, possibilitando o alcance do interesse do Estado.

Inúmeros são os cenários que remetem a situação política brasileira atual, restando comprovado o problema estrutural que persistiu durante muitas gerações ao passo que o conceito de corrupção encontra o seu enquadramento de forma mutável, variável de acordo com o contexto social em que está inserido.

A proclamação da República deu continuidade as práticas corruptas que há muito assolavam a sociedade. Como destaque importante dessa época, temos a figura do coronelismo que teve início do final do século XIX, porém, tem suas consequências que ainda vingam, principalmente no cenário sócio-político das regiões interioranas em que personalidades políticas impõe sua condição influenciadora como meio de manipulação de votos.

O coronelismo pode ser identificado como uma forma de tráfico de influências na qual as parcelas mais carentes da população são dependentes das classes mais influentes da sociedade. Como problema econômico social, o coronelismo não tem sua formação apenas na valorização das aquisições financeiras, e como uma consequência do histórico de corrupção no país, a prática tem aplicabilidade por meio de um sistema que valoriza a aquisição econômica em detrimento do interesse públicos.

Leal (2012, p.23), estabelece:

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

O coronelismo então, encontrou sua aplicabilidade por meio de uma formação paradoxal. Ao mesmo passo que a problemática teve início por conta de uma configuração econômica e social precária, a mesma era fator fundamental para que a situação da população regional se agravasse. Aqui, os interesses coletivos encontram-se em último plano, funcionando o sistema como um meio de promoção

pessoal das partes mais influentes que tinham a parcela mais carente da população sob o seu poder.

O Coronelismo funcionava como um meio de divulgação e promoção das figuras políticas que melhor representassem aos seus interesses. Assim, era clara a transição do influente poder que os donos de propriedades da época exerciam sob a política local, deixando a sociedade em uma situação de isolamento por conta de uma política social que se preocupava fundamentalmente no interesse da classe privada de maior poder econômico.

Os principais meios de desenvolvimento humanos não encontravam uma base governamental. Educação, saúde e os outros elementos que configuram uma vida digna não eram alvos de incentivos dos governantes, deixando a população num estado de completa subordinação aos proprietários rurais.

Os coronéis exerciam uma forte influência, escolhendo os representantes que figurariam nos cargos de chefia política na busca da aquisição dos seus interesses por meio de favores e nomeações em cargos público de menor escalão. Assim, ocorreu uma grande distribuição de cargos públicos por meio de indicações políticas, como uma ação que se difundiria por toda a vigência republicana de governo, sendo enquadrados no que, mais a frente, poderiam ser classificados como ações ímprobas, violadoras de princípios que hoje se encontram tipificados constitucionalmente.

Após o período da ditadura militar que figurou no Brasil, durante a década 60 até meados dos anos 80, ocorreu um fenômeno conhecido como redemocratização. A principal consequência desse período foi a formulação da Carta Magna de 1988, que acabou com a dominação mandatária militar no país, trazendo garantias e preceitos fundamentais que asseguravam a hegemonia do método democráticos brasileiro, trazendo consigo a volta das eleições presidências diretas.

Como primeiro presidente após o período militar, Fernando Collor de Mello, assim, se tornou o primeiro presidente eleito por voto direto. Até essa época não se tinha uma classificação clara do que viriam a ser tipificadas em lei como prática de atos de improbidade, sendo o primeiro anteprojeto enviado por Fernando Collor de Mello em 1991, dando, mais tarde, origem a lei nº 8429/1992, que ficou conhecida como lei da improbidade.

Assim como a promulgação da Lei nº 8429/92, a Emenda Constitucional 19/98, trouxe relevante evolução nas medidas que hostilizam as práticas corruptas, trazendo a inserção dos princípios do artigo 37, caput da Constituição Federal (Brasil, 1988),

que diz: “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”.

É nesse contexto histórico que a situação política brasileira se baseia. Nos moldes das interações políticas atuais, em que temos o sistema de governo o presidencialismo, encontramos uma vasta interação entre os poderes executivos, legislativo e judiciário no que tange a prática de ações corruptas tais quais os atos de nomeação e indicações para cargos de confiança que são totalmente alheios aos princípios da administração pública, violando assim a moralidade e a probidade administrativa.

Como resultado dessa evolução histórica que traz consigo as práticas de corrupção, nos deparamos hoje com um cenário político em que os cargos que dependem de indicação políticas, encontram uma estrutura totalmente definida pelo tráfico de influência em que os interesses públicos são mascarados pelas motivações viciadas dos seus dirigentes.

Os partidos políticos de maior influência, servem como meio de promoção das figuras políticas que mais atendem aos interesses partidários no que diz respeito à representação que o mesmo prestará uma vez investido. O chefe do executivo, encontra suas alianças no sistema, formando uma cadeia de influência que privilegia a figura de maior prestígio, deixando de lado o verdadeiro objeto alvos da administração exercida pelos órgãos públicos, violando assim os princípios e normas que devem reger essa atuação, funcionando apenas como um meio de promoção pessoal, como forma de aquisição econômica, que se viabiliza por meio da corrupção e desvio de verbas públicas.

É diante dessa modificação evolutiva da prática da corrupção que se encontra um obstáculo, que cada vez mais afastam a administração estatal do interesse público, sendo necessária assim a criação de mecanismos que impeçam ou diminuam de forma significativa essas ações que atentam contra a probidade administrativa.

Assim, faz-se necessária a análise do desenvolvimento do conceito de probidade como defensora dos princípios que regem a administração público para o melhor alcance de uma boa gestão administrativa.

Salienta-se que a formação do conceito de probidade e sua violação por meio das práticas corruptas trouxe outros dispositivos que inibem sua violação, porém a

pesquisa tem como enfoque a Lei nº 8.429/92 principalmente quanto o caráter principiológico.

3.2 PROIBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS MEIOS DE PROTEÇÃO

A despeito de tentar suprimir todas as práticas advindas dessas ações corruptas que permaneceram e vingaram durante o histórico brasileiro, se iniciando com o chegada da coroa portuguesa e sua má fiscalização, passando pelo advento da independência e conseqüente proclamação da república e o surgimento do coronelismo, até o atual cenário político, ao decorrer da configuração evolutiva, foram sendo criadas medidas, que cada vez mais suprimiam a prática de atos que atentassem contra a probidade administrativa.

A probidade administrativa tem uma ligação intrínseca com o princípio da moralidade. Como um dos deveres primordiais de essencial atenção por parte dos agentes público, a probidade administrativa demonstrou uma evolução histórico-cultural, que hoje se personifica no controle exercido pela ação popular, que tem fundamento constitucional, no artigo 5º, LXXIII da Constituição e na lei 8.429/92.

Como primeiro passo para a formação de uma conceituação de probidade, a Constituição Imperial de 1824, como meio de proteção do poder moderador, exercido exclusivamente pelo Imperador, estabeleceu o primeiro reflexo do que seria a responsabilização dos agentes estatais. Ao passo que o Imperador era tido como inviolável no que tange a responsabilização por seus atos, era previsto constitucionalmente a responsabilidade dos Ministros de Estado e seus atos que atentassem ao Poder Público, não podendo a mesma ser excluída, mesmo que por força da vontade do Imperador.

Assim, a Constituição de 1824 foi a única das cartas magnas brasileiras que não atribuíam a responsabilização do Chefe do Poder Executivo, estando presente apenas na Constituição Federal de 1891, a primeira Constituição republicana, que estabeleceu a responsabilização do Presidente da República por a prática de atos que violassem o dever de probidade administrativa.

Correlatamente a evolução das medidas protetivas da probidade, surgiu como um estabelecimento nunca antes previsto no âmbito constitucional. A ação popular visava primordialmente, a participação da população no processo de

responsabilização dos agentes públicos por atos que atentem contra a Administração Pública, dando legitimidade a mesma para pleitear a anulação de tais ações, estabelecendo uma sistematização democrática de defesa do interesse público.

Inicialmente foi tida como uma inovação trazida pela constituição de 1934, sendo que com a promulgação da Constituição Polaca, de 1937, a figura da ação popular foi omitida no âmbito constitucional, só voltando a figurar na Carta Magna de 1946, mais tarde tendo sua aplicabilidade aperfeiçoada com a promulgação da lei nº 4.717/65.

Com o advento da lei que regia a ação popular, a Constituição de 1967, consagrou tal tipificação em seu artigo 150, §31. Hoje, como já mencionado alhures, a ação popular encontra sua principal fundamentação na Lei nº 4.717/65 e constitucionalmente no artigo 5º, LXXIII da CF de 1988.

Com a Constituição de 1946 os atos tidos como corruptos não seriam mais responsabilizados na esfera penal, como um grande avanço para a previsão constitucional de sanções punitivas de atos que atentavam contra a probidade.

Assim, em seu artigo 141, §31, estabeleceu que “A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

A eficácia da norma constitucional, por depender da formulação de lei que estabelecesse a sua regulamentação, assim como remetido pelo próprio texto constitucional, ensejou na criação de a lei que mais tarde serviria como embasamento para a atual lei de improbidade, a 8.429/92. Surgiu assim, a Lei nº 3.167/67, que ficou conhecida como a Lei Pitombo Godoi Ilha, que trouxe como inovação a possibilidade do sequestro e perdimentos dos bens que fossem adquiridos por servidores públicos, na qualidade do mesmo, por influência ou abuso da função público.

Da mesma forma, como complementação surgiu a Lei nº 3.502/1958, denominada como Lei Bilac Pinto, que também previu o sequestro de bens, mas que dessa vez trouxe uma melhor delimitação dos agentes que poderiam ser imputados e figurarem como parte legítimas nas ações que visavam a punição por contas das práticas corruptas.

Para Di Pietro (2014, p.902-903), várias foram as inovações trazidas pela lei Bilac Pinto, que em sua obra destaca:

As principais inovações dessa lei foram: (a) deixou claro que o sequestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado

de autarquia; (b) considerou como servidor público todas pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal, e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; (c) equiparou a dirigente de autarquia o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais; (d) definiu, nos artigos 2º, 3º e 4º, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; (e) deu legitimidade ativa para pleitear o sequestro e perda de bens, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscias, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; (f) em caso de entidades não promoverem a ação, qualquer cidadão poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada devia ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; (g) deixou claro que o sequestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objetivo era a perda dos bens sequestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade.

Dessa forma, como primeira forma de regulamentação punição que não estava inserida na esfera penal para a prática de atos que atentassem contra o Poder Público no âmbito administrativo, tais leis foram essências e configuram o marco inicial para a promulgação da Lei de improbidade vigente. A figura do agente público, encontra-se como parte que figura como responsável legítimo por suas ações ímprobas que ferem o nome do Estado.

Para uma melhor conceituação, da leitura de José Armando Costa (2002, p. 57), podemos aferir que a promulgação da lei foi de grande relevância para a punição dos atos ímprobos imputada na figura do agente público, tal como preceitua:

Como vemos, a programação constitucional referida, ultimando-se com a promulgação da Lei Bilac Pinto, a par de haver alimentado o desejo de funcionar como forte vetor de regularização do serviço público e exercer a função intimidativo-pedagógica contra a corrupção, pretendia também erigir-se em forte instrumento com o escopo de despojar o político ou administrador das vantagens obtidas com os seus atos de enriquecimento ilícito, através de ação judicial cabível, iniciada com a decretação liminar do sequestro de bens e sua subsequente perda.

Aqui, com grande marco advindo da Lei Bilac Pinto, temos a primitiva definição do termo agente público e sua conceituação tornando possível uma melhor delimitação das hipóteses de cabimento da responsabilização nas suas mais várias formações.

Tais leis permaneceram em vigor até a promulgação da Lei nº 8.429/92, da qual foram os principais vetores que nortearam a formulação das previsões normativas que objetivavam a aplicação de sanções ao agente público e formulação do atual conceito de improbidade administrativa

Dessa forma, com o surgimento da Constituição Federal de 1988, o termo improbidade administrativa, foi, de forma pioneira, inserido de forma explícita no texto constitucional, assim como estabelece o artigo 37, §4º (Brasil, 1988), “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”.

A Lei de Improbidade Administrativa, foi promulgada em junho de 1992, sendo sancionada pelo atual chefe do executivo, Fernando Collor de Mello, e tipificou as sanções aplicáveis na hipótese de violação à probidade dividindo sua matéria em quatro classificações distintas, quais sejam, os que importam enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, que decorrem de aplicação ou concessão indevida de benefício financeiro ou tributário e, que atentam contra princípios norteadores da atividade estatal. Tais previsões se encontram nos artigos 9º, 10º, 10-A e 11, respectivamente.

No que tange as sanções aplicadas as situações que se encontram estabelecidas no rol exemplificativo em que se enquadram qualquer ato que atente contra a probidade administrativa inerente a figura do estado. Relativo a atuação de seus agentes, o artigo 12 estabelece as hipóteses que poderão ser aplicadas em conformidade com a gravidade e natureza da atividade impropria com atenção ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade de forma a abarcar a devida extensão do dano.

Vale ressaltar que, como um dispositivo presente no direito Administrativo, o artigo 11 da chamada Lei de Improbidade, apresenta-se como uma garantia de defesa dos preceitos elencados como norteadores da atividade administrativa. Dessa forma, resta-se comprovada que, para a responsabilização no que tange a violação desses, por meio de atos que transgridam a norma administrativa, não é necessário que reste comprovado o dano material correspondente ao resultado de enriquecimento ilícito ou danos ao erário.

A violação à improbidade administrativa também se resta configurada com o atentado aos princípios constitucionais que regem as ações dos agentes estatais, agindo como o instrumento que quebra o vínculo da atuação com a moralidade e a probidade administrativa. Assim, o artigo 4º da lei (Brasil, 1992), vincula à classificação das atividades que se encaixam na probidade, aos princípios já elencados no artigo 37 da CF ao afirmar que: “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 lhe são afetos”.

3.3 O NEPOTISMO

O nepotismo como uma forma corrupta de burlar as normas inerentes a atuação administrativa, pode ser identificado como um tipo de apadrinhamento que se aloca na indicação para preenchimento de cargos de livre nomeação de forma que a sua efetivação privilegia a concessão do mesmo por conta da vinculação parental, sanguínea.

Dessa forma, o nepotismo transgrede a normatização da busca pelo interesse público, sendo que, a motivação para a nomeação de cargos de confiança ou chefia pela autoridade indicadora, está viciada por conta da influência das predileções pessoais, de forma preferencial em detrimento da motivação pública.

Como ressalva do artigo 37, II da CF, a nomeação para cargos de natureza “*ad nutum*” (livre nomeação e livre exoneração), tem embasamento legal que excepciona a regra geral da necessidade de prévia aprovação em concurso público para a investidura de cargos, de forma que a nomeação para a ocupação dos mesmos, depende da discricionariedade do administrador responsável pelo preenchimento da vaga.

Assim, apesar da previsão constitucional que assegura tais indicações, encontra-se uma lacuna em que se torna possível a transgressão do principal princípio que rege o direito administrativo, qual seja o da supremacia do interesse público, de forma que a utilização do poder de influência para nomeação de indivíduos ligados sanguineamente à autoridade desrespeita princípios fundamentais inerentes à atuação estatal como a legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, eficiência, ao passo que o representante estatal se deixa influenciar, na qualidade de agente público, por seus interesses pessoais.

No que tange a normatividade e previsão legal da prática corrupta do nepotismo no ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito constitucional, a sua vedação nunca encontrou previsão expressa em nenhuma das cartas magnas que tiveram vigência no ordenamento nacional.

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução nº 7 de 2007, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), previu, de forma pioneira, a vedação da prática do nepotismo, porém, sua aplicabilidade se limita ao âmbito judiciário. Como forma de manifestação do controle abstrato de constitucionalidade, por meio da ação declaratória de constitucionalidade nº 12 (ADC nº 12), em 20 de agosto de 2008, o STF declarou constitucional a resolução editada pelo CNJ.

Com o julgamento do recurso extraordinário 579.951, o STF atribuiu o caráter extensivo de modo a possibilitar a aplicação analógica da vedação da prática do nepotismo nos moldes da resolução do CNJ ao relacionar a violação de mesma com a não observância dos princípios constitucionais trazido pelo artigo 37 da CF.

Acrescenta-se o entendimento do tribunal em sede de julgamento do Recurso Extraordinário em destaque sobre a violação dos princípios:

Aduziu-se que art. 37, caput, da CF/88 estabelece que a Administração Pública é regida por princípios destinados a resguardar o interesse público na tutela dos bens da coletividade sendo que, dentre eles, o da moralidade e o da impessoalidade exigem que o agente público pautar sua conduta por padrões éticos que têm por fim último alcançar a consecução do bem comum, independentemente da esfera de poder ou do nível político-administrativo da Federação em que atue. Acrescentou-se que o legislador constituinte originário, e o derivado, especialmente a partir do advento da EC 1/98, fixou balizas de natureza cogente para coibir quaisquer práticas, por parte dos administradores públicos, que, de alguma forma, buscassem finalidade diversa do interesse público, como a nomeação de parentes para cargos em comissão ou de confiança, segundo uma interpretação equivocada dos incisos II e V do art. 37 da CF. Considerou-se que a referida nomeação de parentes ofende, além dos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, o princípio da eficiência, haja vista a inapetência daqueles para o trabalho e seu completo despreparo para o exercício das funções que alegadamente exercem. Frisou-se, portanto, que as restrições impostas à atuação do administrador público pelo princípio da moralidade e demais postulados do art. 37 da CF são autoaplicáveis, por trazerem em si carga de normatividade apta a produzir efeitos jurídicos, permitindo, em consequência, ao Judiciário exercer o controle dos atos que transgridam os valores fundantes do texto constitucional. Com base nessas razões, e fazendo distinção entre cargo estritamente administrativo e cargo político, declarou-se nulo o ato de nomeação do motorista, considerando hígida, entretanto, a nomeação do Secretário Municipal de Saúde. RE 579951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.8.2008. (RE-579951)

Restava-se claro o posicionamento do STF quanto a não constitucionalidade do nepotismo, uma vez que a sua efetividade vai de encontro à legalidade, impessoalidade, moralidade, bem como a outros princípios explicitados no texto constitucional. A inconstitucionalidade do nepotismo gerou a edição da súmula vinculante nº 13, que deu normatividade a vedação da prática.

Por força do entendimento do STF, a Súmula vinculante nº 13 (Brasil, 2018) estabelece:

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.

Assim, a proibição do nepotismo originou-se da não observância as previsões constitucionais de forma que a realização do mesmo não atende aos princípios presentes no texto constitucional, assim, o nepotismo não encontra embasamento, não sendo recepcionado pela constituição como uma forma de transgressão à impessoalidade, moralidade, isonomia, eficiência, legalidade.

Ressalta-se que a aplicação do dispositivo proibitório não tem vigência no que tange a investidura de parentes ou consanguíneos da autoridade administrativa referente à cargos que dependem de previa aprovação em concurso público. O concurso público, nesse caso, não vincula a nomeação a violação dos princípios constitucionais uma vez que funciona de forma impessoal e atende ao preceito da isonomia para a regular investidura no cargo. O nepotismo deve estar diretamente ligado a discricionariedade da autoridade, que tem liberdade para atuar nos moldes da lei, mas que, porém, atua de forma tendenciosa e em razão de suas motivações pessoais.

Em relação aos cargos políticos, como essencial dispositivo que inibe a prática do nepotismo, a súmula vinculante nº 13 encontra sua abrangência e aplicabilidade na nomeação de cargos de natureza administrativa. Dessa forma, o entendimento que se sobressai no ordenamento jurídico brasileiro, pelas decisões dos tribunais, reflete na conceituação de que cargos políticos não se enquadram nos efeitos decorrentes da súmula.

Porém, mesmo não sendo imputados como nepotismo propriamente dito, as nomeações para cargos de natureza política, podem figurar como violadoras da probidade administrativa e dos princípios constitucionalmente elencados que regem a atividade estatal como um todo. Apesar de não se enquadrarem no conceito de nepotismo da súmula vinculante, as nomeações para cargos políticos não se isentam das sanções previstas na lei de improbidade, inclusive no que tange à aplicação do

artigo 11 da Lei nº 8429/92, como um dos principais dispositivos presentes na Lei de improbidade, protetor dos princípios já mencionados.

Se atendo a literalidade do texto sumulado, a definição de parentesco explicitada tem sua origem extraída dos conceitos advindos das previsões do código civil. A definição do parentesco definido em linha reta e colateral está presente no artigo 1.594 do código civil (Brasil, 2002).

Os parentes de linha reta são identificados como advindos das relações de ascendência e descendência enquanto os colaterais decorrem do vínculo familiar que se originam do mesmo tronco família, encontrando-se como ramificações da linha reta parental, imprimidos na figura dos irmão, tios e sobrinhos, quais sejam os classificados até o 3º grau, abrangidos pelo dispositivo em destaque.

Por cônjuge, o significado abrangido pelo texto da súmula, envolve as relações de união confirmadas pelo matrimônio, sendo companheiros estabelecidos por meio da união estável, trazida pelo código civil de 2002 em seu artigo 1.723 ao estabelecer que “É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família” (Brasil, 2002).

É nesse sentido que a nomeação para cargos norteados pelo benefício à parentes que se relacionam por um grau de afinidade, definidos pela doutrina civilista como os parentes advindos das relações parentais dos cônjuges ou companheiro como os parentes consanguíneas de parceiro conjugal, também se enquadram na tipificação de nepotismo vinculado ao conteúdo sumular.

Ao trazer a expressão “compreendido o ajuste mediante designações recíprocas”, a súmula busca repreender a efetivação do nepotismo cruzado. Esse nepotismo se encontra por meio das nomeações que buscam beneficiar cônjuge ou parente de outra autoridade indicadora por meio de indicações efetuados por agente que exercite sua função no mesmo ente federativo do parente do beneficiário do ato.

4 INDICAÇÕES POLÍTICAS E A VIOLAÇÃO DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: ANÁLISE EM CASOS CONCRETOS

A evolução histórico cultural da corrupção no Brasil remete ao cenário atual em que a violação a proibidade administrativa e aos princípios constitucionais em estudo, encontram sua transgressão perante as previsões que estabelecem as indicações políticas como exercício do poder discricionário do administrador público em detrimento das diretrizes legais e constitucionais. Diante disso, a análise do tema resulta em uma conceituação no ordenamento no que tange a delimitação do alcance de tal violação.

É nesse contexto que se passa à análise concreta da transgressão dos preceitos que configuram uma boa administração pública. Assim, existe uma vasta predestinação de direcionamento da prática do nepotismo e improbidade administrativa no que se trata em relacioná-los com o desrespeito à principiologia do direito administrativo. Dessa perspectiva que se baseiam as análises de casos concretos explanados a seguir.

4.1 VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E EFICIENCIA POR DECORRENCIA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13

Bem como explicitado anteriormente, a prática do nepotismo está atrelada à edição da súmula vinculante nº 13, com enunciado exposto alhures, partindo de uma precedente identificação e análise dos princípios atrelados à atividade pública. Dessa forma busca-se uma maior abrangência da denominação do termo nepotismo com o intuito de abarcar a maior área de existência de tal prática corrupta suprimindo a sua efetivação.

De acordo com a temática em que se insere, a análise da violação dos princípios constitucionais partindo da ótica do nepotismo tipificado pela súmula vinculante em destaque, encontra sua fundamentação mediante as decisões já proferidas em acórdãos, que em sua maioria apontam para a violação dos preceitos administrativos tomando basilamente a interpretação principiológica.

Dado tal fato, por unanimidade, a segunda turma do STJ em julgamento presidido pelo Ministro relator Mauro Campbell Marques, explicitou em sua decisão a

violação indireta aos princípios constitucionais por meio da prática comprovada de nepotismo, assim como a seguir explicita-se:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NEPOTISMO. RESOLUÇÃO Nº 07 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. CONFIGURAÇÃO. NOMEAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO COMISSIONADO EM MOMENTO POSTERIOR AO INGRESSO DE PARENTE DA IMPETRANTE NA MAGISTRATURA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. O mandado de segurança, por ser ação autônoma de impugnação prevista na Constituição Federal, de caráter protetivo de direito líquido e certo, exige, para sua admissibilidade, a presença de requisito específico, notadamente, a existência irrefutável do direito líquido e certo de que se diz titular o impetrante, em virtude de sua natureza expedita (cf. RMS 16.392/MA, Rel. Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, QUARTA TURMA, DJ 22/10/2007, p. 275). 2. As premissas de fatos dão conta que a impetrante, vinculada de forma precária ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, após ter sido nomeada para o cargo comissionado de Secretária de Administração e Supervisão do FERJ, foi exonerada com fundamento na Resolução nº 07/CNJ, em razão de a nomeação ter sido posterior ao ingresso de sua sobrinha na magistratura estadual. 3. A vedação ao nepotismo decorre da interpretação dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência, norteadores da temática dos provimentos dos cargos públicos, não requerendo regra explícita de qualquer esfera federativa (cf. REsp 1200125/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 15/06/2012; ADI 3745, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 01/08/2013), o que desaconselha, por si só, a criação de outras formas de se permitir (excepcionar) a nomeação para cargo comissionado de pessoa com relação próxima de consanguinidade com magistrado já investido, sob pena de subverter o intuito moralizador das normas aplicáveis, em ofensa irremediável à Constituição Federal. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no RMS: 44242 MA 2013/0372226-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 03/06/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/06/2014).

Com base nas disposições do relatório, no que se refere a esquematização conceitual das fases processuais que deram impulsão da formulação do acórdão proferido, identifica-se que, inicialmente foi impetrado mandado de segurança em defesa do suposto direito líquido e certo da parte impetrante. Com conceituação e cabimento provindos da previsão constitucional do mandado de segurança, presente no artigo 5º LXIX da Constituição Federal com aplicação norteadora pelas predileções da Lei 12.016 de 7 de agosto de 2009.

A exoneração da impetrante enquadrou como nepotismo, que segundo motivação do ato exoneratório, deu-se causa, então, mediante a investidura em cargo comissionado de Secretária de administração e supervisão do FERJ, no Estado do Maranhão, após o ingresso da sobrinha da parte autora, parente de 3º grau, no quadro do Magistrado do respectivo estado.

A suposição de existência de direito líquido e certo que deu ensejo a impetração do mandado de segurança partiu da alegação de que a exoneração da agente pública do exercício de suas atribuições não teria embasamento legal dado o fato de que ela teria ingressado em função comissionada antes mesmo da entrada da sobrinha.

Como preceito fundamental de demonstração de necessidade de impetração do dispositivo em destaque, resta-se primordial a comprovação da existência de transgressão de direito líquido e certo inerentes a pessoa que figura no polo ativo da ação decorrente de ato praticada por autoridade pública. Por direito líquido e certo se deve tomar como conceituação o direito inerente pessoalmente ao impetrante do mandado na qual não se faz necessária a análise probatória do mérito bastando a violação ao mesmo para ensejar seu cabimento.

Nas Palavras de Meirelles (2009, p. 33), encontra-se a delimitação do conceito de tal espécie de direito, assim como se identifica em sua obra na qual o mesmo dispõe:

Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se a sua existência for duvidosa; se a sua extensão ainda não estiver delimitada; se o seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais

Teve início o processo, ao ser alegado pela parte autora a violação do suposto direito de nomeação do cargo mediante por meio de ato de exoneração que se fundamentou no aparente caso da prática nepotista de forma que a nomeação para exercício de cargo comissionado de Secretaria.

Como fundamento para a exoneração, a decisão denegatória do pedido da ação impetrada tomou por base a resolução nº 7 do CNJ, de que traz tipificada a prática do nepotismo no âmbito judiciário, já explicitado alhures. O artigo 2º da dada resolução traz a conceituação de nepotismo que serviu de fundamento para o estabelecimento da súmula vinculante nº 13.

Custa-se destacar que o cargo em discussão no processo tem natureza administrativa, inerente à atuação estatal por se tratar de um cargo comissionado, de livre nomeação e exoneração, dependente da discricionariedade do agente público que o institui por meio de indicação. Perante tal constatação é que a matéria é de

relevante relação com a abrangência da Resolução do CNJ, bem como da súmula vinculante nº 13.

Os cargos administrativos que o texto sumulado busca abarcar, são referentes as funções de confiança de direção, chefia e assessoramento, que dependem da discricionariedade da autoridade indicadora, que deve efetuar o mesmo em consonância com o interesse público ao qual objetiva a atuação do dado cargo.

Configurada a prática do nepotismo, encontra-se implicitamente direcionados à violação dos princípios basilares na qual interpretação resultara na conceituação de tal atuação corrupta no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, a violação ao suposto direito líquido e certo da impetrante referente à nomeação para cargo comissionado, não se restaria presente uma vez comprovada sua efetuação por meio de ações nepotistas.

Dado o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, foi interposto recurso ordinário com remessa ao Supremo Tribunal Federal. O recurso ordinário, assim como presente no Constituição Federal no artigo 105, II, b, tem cabimento mediante a denegação de Mandado de segurança impetrado perante a tribunal de estado, no caso em tela, o do Maranhão.

O recurso foi julgado e o Ministro Relator do processo, por meio de decisão monocrática, indeferiu os pedidos do dado recurso sob as alegações de que a nomeação para cargo comissionado de Secretaria de administração e supervisão do FERJ, posterior ao ingresso de parente no quadro da magistratura, deu ensejo a configuração da mesma como nepotismo.

O presente recurso trouxe como matéria fáticas as alegações da recorrente no sentido de que sua exoneração não poderia ser imputada na prática de nepotismo, uma vez que para a configuração do mesmo, a nomeação deveria ser referente à cargo em que investidura fosse efetuada após o ingresso do parente, como forma de burlar o interesse público com o objetivo de o beneficiar, de forma a confrontar a impessoalidade e a moralidade.

Para tal, foi elencado o Enunciado nº 1 do CNJ, ao dispor que “as vedações previstas no art. 2º da Resolução nº 07, de 18 de outubro de 2005, não se aplicam quando a designação ou a nomeação do servidor tido como parente para a ocupação de cargo comissionado ou de função gratificada foram anteriores ao ingresso do magistrado ou do servidor gerador da incompatibilidade” (Brasil, 2005).

Com efeito, a exoneração do cargo, teoricamente ensejaria a violação de direito líquido e certo da parte autora uma vez que não poderia ser enquadrada como nepotismo, sendo dessa forma ilegal por desrespeito a previsão constitucional que estabelece os cargos em comissão como de livre nomeação.

Para enquadramento no enunciado destacado, a autora trouxe a afirmação o fato de que já havia sido nomeado em cargo comissionado desde 1993, sendo, portanto, o vínculo firmado antes do ingresso da sobrinha da autora no quadro de magistrado do Estado. Dessa forma a confirmação de existência de direito líquido e certo se restaria comprovado mediante o enquadramento na exceção trazida pelo enunciado nº 1 do CNJ.

Dada as alegações do recurso, o mesmo foi denegado por meio de acórdão proferido pelo Ministro relator. Tal feito, ensejou a propositura de agravo regimental. O agravo regimental tem cabimento nos casos em que se busca a análise da matéria fática discutida no decurso do processo por parte do colegiado uma vez proferida decisão monocrática do Ministro relator. O agravo regimental busca reformulação da decisão proferida com base nas alegações recursais encaminhadas aos tribunais que deram forma ao acórdão proferido.

No que se trata da conceituação do hoje é denominado agravo interno, o artigo 1.021 do Código de Processo Civil de 2015 trouxe como inovação sua tipificação. Anteriormente, durante a vigência do CPC de 1973, o que se tinha como agravo interno, não tinha previsão legal, uma vez que o agravo regimental se baseava nas previsões existentes nos regimentos internos dos tribunais.

No Código de Processo 73, vigente durante o decorrer do processo em tela, apesar de não estar devidamente presente em seu corpo legal, a base para a interposição do agravo regimental encontrava-se em suma no artigo 557, § 1º, que trazia como possibilidade a interposição de agravo em face de decisões proferidas pelo relator, sendo reconhecido assim como “agravinho”, o que hoje é equivalente ao agravo interno do atual CPC.

Após interposto o agravo, o Ministro relator sustentou sua decisão ao destacar no seu voto a comprovação de que o fato da agravante ter exercido cargo comissionado desde 1993 não a enquadraria na exceção trazida pelo enunciado já mencionado. Tal cargo teria natureza precária por meio de contratação temporária e, a agravante não estava em posse de cargo comissionado durante o período entre janeiro de 2002 e janeiro de 2004.

A investidura da sobrinha, parente de 3º grau da autora impetrante é datada em janeiro de 2003, sendo a nomeação para o cargo de Secretária de administração e supervisão do FERJ foi efetivada em janeiro de 2004 sendo comprovada assim a inexistência do direito líquido e certo.

Foi nesse sentido que o julgamento do agravo regimental interposto teve seu provimento negado por unanimidade pelo colegiado de forma a tornar explícita a transgressão dos dispositivos já analisados.

Ademais, a conceituação do nepotismo elencada pelo enunciado nº 7 da CNJ bem como pela súmula vinculante nº 13, figura como elemento violador dos princípios constitucionais. No que tange a aplicabilidade do artigo 11 da lei 8429/92, que também exerce a proteção a tais pressupostos, o que difere aqui é a natureza do cargo, que uma vez ligado à atividade pública no âmbito administrativo configura o nepotismo, que traz de forma implícita e inerente ao mesmo a não atenção aos princípios elencados no artigo 37 da CF/88 como norteadores de sua formação basilar.

Especificamente analisando a aplicação de cada princípio explicitado na decisão proferida pelo Tribunal, identifica-se que o princípio da impessoalidade foi transgredido de forma que a nomeação para o referido cargo não foi efetuada em conformidade com o interesse público.

A nomeação foi feita para beneficiar de forma impessoal parente de terceiro grau da autora, a impessoalidade se restou transgredida em decorrência de que em regra, os cargos públicos são adquiridos por meio de concurso público. Tal dispositivo garante o caráter impessoal no qual as nomeações para tais cargos visam tão e somente o exercício em conformidade com o interesse público.

Mesmo estando previstas como exceção no texto constitucional, os cargos em comissão se encontram desfigurados caso presente a motivação deturpada que caracteriza o nepotismo. É nesse contexto que se encontra correlacionado o princípio da moralidade.

A moralidade no sentido direcionado à administração pública está diretamente ligado a probidade administrativa de forma que sua violação, encontra nesse contexto, por meio da transgressão dos interesses sociais atribuídos a coletividade, de modo que qualquer conduta que não se encaixe nas determinações legais que direcionam à uma boa gestão pública vai de encontro a moralidade administrativa.

No que tange a eficiência, como já explicitado, toda atividade estatal traz como inerente a sua efetivação por meio de uma prestação eficiente que esteja de acordos

com as suas aspirações legais. Dessa forma, a nomeação por meio da prática do nepotismo impõe uma barreira para a prestação eficiente uma vez que sendo realizada para garantir o interesse pessoal do agente público e da pessoa que deseja beneficiar, não visionada a eficiência na prestação no que tange a qualificação técnica do investido no cargo

A qualificação técnica necessária para a prestação de serviço é fundamental para a efetuação de um exercício eficiente, não sendo respeitada no caso do nepotismo, explícito na decisão proferida.

4.2 A APLICAÇÃO DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8429/92 E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Em decorrência da diferença conceitual dos cargos de natureza administrativa e os de natureza política, resta-se a não configuração desses nos moldes da tipificação da Súmula Vinculante nº 13. Porém, os cargos de natureza política, devidamente estabelecidos mediante previsões legais, estão sujeitos aos efeitos inerentes do dispositivo da Lei nº 8429/92.

Com principal enfoque da pesquisa no ramo dos princípios constitucionais, o artigo 11 da lei supracitada se exprime nas decisões dos tribunais que, apesar da impossibilidade do enquadramento do nepotismo ainda primam pela defesa da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência. Nessa vertente, se encontra as sanções defensoras da probidade administrativa exprimida pela não observância dos princípios, bem como nos outros dispositivos presente da Lei.

Diante desse contexto, é que se insere o seguinte caso concreto, que em decisão proferida pelo Superior Tribunal Federal denegou provimento a pretensão da parte agravante em decorrência da violação do artigo 11 da Lei nº 8429/92, assim como explicitado a seguir:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE PARENTE PARA OCUPAR CARGO POLÍTICO PREVISTO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CASO CONCRETO NÃO ABRANGIDO PELA SÚMULA VINCULANTE 13/STF. DESCUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL E PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DEMONSTRADOS À LUZ DOS ELEMENTOS DE CONVICÇÃO DOS AUTOS. APLICAÇÃO DOS ARTS. 9º, 10 e 11 DA LEI N. 8.429/1992. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. 1. Consta dos

autos que, em 2001, o então prefeito municipal de Vidal Ramos/SC nomeou sua esposa, professora da rede estadual de ensino, para os cargos de Diretora do Departamento de Saúde e Assistência Social e Diretora do Departamento de Administração, Finanças, Indústria, Comércio e Turismo, cargos políticos e previstos na Lei Orgânica Municipal. 2. Ao afastar a configuração de nepotismo em virtude da natureza política dos cargos previstos na Lei Orgânica do Município, o Tribunal de origem entendeu, porém, a partir dos elementos de convicção dos autos, estar presente o elemento subjetivo na conduta dos agentes (consciência da antijuridicidade e vontade de praticá-la ou permiti-la). A Corte estadual concluiu, ainda, pela reincidência na prática de atos ímprobos, favorecimento pessoal, falta de necessária eficiência no desempenho das atribuições pela diretora nomeada, incompatibilidade de horários, carga horária reduzida, enriquecimento ilícito, lesão ao interesse público e prejuízo ao erário municipal. 3. As nomeações para cargos políticos não se subsumem, em regra, às hipóteses descritas na Súmula Vinculante 13/STF, porquanto aqueles cargos não se confundem como cargos estritamente administrativos. Precedente do Pleno do STF. 4. As razões de decidir da Corte estadual, embora afastem o nepotismo, enquadram a conduta dos recorrentes nos tipos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992, motivo pelo qual não compete ao STJ modificar o entendimento formado na origem, à luz dos elementos de convicção dos autos. 5. "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 1.130.318/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 27/4/2011). Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg no REsp: 1361984 SC 2013/0005460-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 03/06/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/06/2014)

Primeiramente, destaca-se que os cargos de natureza política são instituídos mediante Lei, diferentemente dos tipos de funções que se alocam na vigência do nepotismo. Tais cargos devem-se encontrar nas determinações legais que regem cada ente federativo.

Analisando o sentido literal da súmula vinculante nº 13, a natureza política dos cargos exercidos por agentes políticos, no que diz respeito ao exercício das funções por Ministro de Estado bem como os secretários estaduais, distritais e municipais não resta clara. O texto sumular não deixa claro ao mencionar termos como "autoridade" ou "servidor".

As decisões dos tribunais parecem refletir no entendimento de que as funções de natureza política, assim como assegurado pelo artigo 37, II da CF, instituídos por meio de indicações dos agentes políticos, não se classificam como nepotismo, sendo resguardados os meios de proteção da probidade administrativa e supremacia do interesse público.

Dessa forma, para um melhor direcionamento do que se pode identificar como nepotismo, os cargos previstos legalmente no âmbito de cada ente federativo, exercidos por agentes políticos, não podem se confundir com as funções administrativas de direção, chefia e assessoramento do artigo 37, V da Constituição Federal.

Dado tal fato, na verificação do caso concreto demonstra que os cargos para qual foi nomeada a esposa do então prefeito da época da cidade de Vidal Ramos, no estado de Santa Catarina, tinham sua previsão legal devidamente instituída na Lei orgânica do município. Resta-se assim comprovada a natureza política dos cargos, não podendo a ação ser analisado sob a ótica do nepotismo.

4.2.1 Violação ao princípio da legalidade

Partindo da premissa de que a nomeação para os cargos de diretora do Departamento de Saúde e Assistência Social e diretora do Departamento de Administração, Finanças, Indústria, Comércio e Turismo são cargos políticos instituídos mediante Lei municipal, o entendimento proferido pelo STJ foi favorável à identificação do elemento subjetivo, configurando assim, a ilicitude do ato de nomeação da servidora.

O elemento subjetivo aqui identificado como dolo, direcionou a motivação da nomeação para os cargos em epígrafe de forma a beneficiar cônjuge da autoridade indicadora. Assim, comprovado o dolo de efetuação da conduta mesmo com consciência de suas atribuições legais, ensejou a imputação das devidas sanções ao agente público personificado na figura do Prefeito do município.

Conforme explicitado alhures, o princípio da legalidade encontra sua aplicação específica no direito administrativo, uma vez que o mesmo é regido primordialmente pela supremacia e indisponibilidade do interesse público. A legalidade, assim, age como elemento fundamental de vinculação da administração pública com a lei, estando sempre o agente estatal, que age em nome do ente no qual está estrelado, limitado a atuar conforme as previsões legais e constitucionais em nome de uma administração pública eficiente, sempre prezando o interesse público.

No caso em epígrafe, a nomeação de cônjuge para o exercício das funções vai de encontro as atribuições legais do prefeito uma vez que o mesmo, como chefe do

executivo municipal, deve presar por interessa da coletividade. A nomeação viola não só o real objetivo legal da criação dos cargos, bem como os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência. Tal constatação encontra solução com o advento da aplicabilidade dos preceitos legais da Lei nº 8429/92, com maior destaque para o objetivo principal da pesquisa por meio da utilidade do artigo 11 da lei citada.

4.2.2 A decisão e o direcionamento à lei nº 8.429/92

Diante da manifesta impossibilidade de enquadramento no ápice do nepotismo, as sanções aplicadas ao caso se resumem nos imputados legalmente pela lei de improbidade. No acórdão denegatório do agravo regimental é explícita a violação à princípios, bem como a comprovação de existência de enriquecimento ilícito e danos ao erário. Assim, se fez necessário o encaixe aos artigos 9, 10 e 11 da lei nº 8429/92, que tem eu estabelecimento constitucional no artigo 37, §4º, que direciona a aplicabilidade sancionatória à lei.

Segundo entendimento já estabelecido, de acordo com a denominação legal das ações que apresentam características relacionada ao enriquecimento ilícito e aos danos ao erário, dispostos nos artigos 9º e 10º da Lei, respectivamente, as sanções referentes aos danos ao erário público podem ser efetuadas em caso de presença do elemento dolo e culpa. Quantos aos outros tipos de improbidade, inclusive em respeito aos princípios protegidos pelo artigo 11, permite apenas caso o elemento subjetivo do dolo esteja presente, não sendo possível a imputação na modalidade culposa.

A respeito da aplicação das sanções, é previsto no artigo 12 da Lei em destaque (Brasil, 1992):

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: I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos; II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos,

pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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 cinco anos; 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.

Com as especificações de tal penalidades, o parágrafo primeiro do mesmo artigo abre espaço para a necessidade de utilização dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no que tange à imputação das medidas sancionatórias ao explicitar a necessidade de observância a real extensão do dano. Nesse sentido, de acordo com os autos do processo, foi interposto recurso especial com o intuito de reformulação da pena aplicada.

Conceitualmente, tratando de recurso especial, sua regulamentação encontra-se devidamente apresentada no artigo 105, III da CF. Tem seu cabimento apresentado na hipótese de necessidade de julgamento de parte da matéria de direito, já pré-questionada e de manifesta repercussão geral, decorrente de acórdão proferido pelo Tribunal regional Federal ou pelos tribunais estaduais.

As determinações de cabimento estão presentes nos incisos ao determinar que será interposto recurso especial que especificam que será possível a interposição no mesmo nos casos em que o acórdão "contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal" (Brasil, 1988).

Em matéria de direito tratado na fundamentação do recurso especial, pretendia-se a reforma da decisão por meio da análise fática de forma a visionar a não imputação das penas culminadas em razão das práticas de improbidade administrativa. O recurso especial foi parcialmente aceito, de forma a reformula a aplicação das penas em razão do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, porém, as medidas sancionatórias foram mantidas, assim como mais adiante se explicita com base nos acórdãos proferidos bem como as especificações presentes no voto do Ministro relator.

Em relação aos danos ao erário, se restou comprovado sua efetivação por meio das parcelas remuneratórias concedidas a então servidora, que assim como consta nos autos do processo em análise, foi comprovada pelo advento da não

compatibilidade de horários, com a comprovada cumulação de funções não abarcadas pelas exceções do artigo 37, XVI da Constituição, não exercendo suas atividade em conformidade com a necessidades que levaram a instituição do cargo em total desconformidade com o interesse público.

Da mesma forma, o enquadramento no artigo 9º, referente ao enriquecimento ilícito dos agentes, se deu pelo recebimento dos vencimentos sem a devida atenção a prestação do serviço, comprovada pela manifesta incompatibilidade de horários decorrente da cumulação ilegal de cargos exercidos pelo Réu beneficiário, qual seja a esposa do prefeito.

Partindo para a análise dos princípios violados pela prática ilegal, se fez necessária a vinculação ao texto do artigo 11 da Lei de improbidade. Com a indicação ilegal por parte do Prefeito, agente político, feriu-se os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e isonomia, como claro reflexo no dever de eficiência de prestação do serviço público, o que abarca também o princípio da eficiência.

Tal constatação se origina das palavras do Ministro relator Humberto Martins, no seu voto em sede do julgamento do agravo regimental no Recurso especial:1361984 SC nos autos do processo, assim como estabelece:

Enfim, são nítidos, no presente caso, o favorecimento pessoal, a ostensiva e consciente ofensa aos princípios da legalidade e da moralidade, o que leva à caracterização da improbidade, senão em virtude de prejuízo ao erário, pela violação dos princípios administrativos (artigo 11 dá LIA).

Com base no que foi alegado no recurso especial, o mesmo foi conhecido parcialmente em decorrência da observância ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade em relação a aplicação das penas, por força da súmula nº 7 do STJ que firma o entendimento de " a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial", o que gerou a interposição do agravo regimental, com cabimento e análise explanados alhures.

As sanções aplicadas pelo acórdão, e confirmadas com o não conhecimento do recurso especial, bem como pela improcedência do agravo regimental, foram analisadas e editadas em razão da devida constatação da extensão do dano, sendo que mediante a verificação do julgamento, aferiu-se a não necessidade da anterior aplicação de cumulatividade de sanções da mesma natureza em razão das disposições do artigo 12 em relação as naturezas dos danos acarretado pela improbidade.

Dessa forma, anteriormente havia sido estabelecida a proibição de contratar pelo Poder Público foi retirada em razão do conhecimento parcial do recurso, pois de acordo com as palavras do relator do processo, não condizia com a natureza do ilícito. Então, as penas aplicadas foram aplicadas a suspensão dos direitos políticos, alterados em sede recursal para 3 anos, multa correspondente a 2 vezes o valor da remuneração de cada um dos agentes e ressarcimento integral dos danos, em nome da proporcionalidade e razoabilidade analisada a extensão e natureza do dano.

Reafirmando a utilização da súmula ^o 7 do STJ, o julgamento do agravo regimental resultou em uma decisão unânime reafirmando o não conhecimento do recurso ao demonstrar a limitação da matéria discutível em sede de recurso especial.

Como analisado no caso em destaque, é manifesto a vinculação dos preceitos constitucionais à probidade administrativa e a sua clara violação, sendo imputadas as sanções pertinentes à indicação referente à cargos políticos deturpados pelas motivações pessoais da autoridade indicadora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar a prática do nepotismo e da improbidade administrativa essencialmente no que tange à aplicação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Para tal evidenciou-se a formulação evolutiva dos dispositivos protetores dos preceitos administrativos em face da utilização da Súmula Vinculante nº 13 e da Lei nº 8.429/92.

Inicialmente foi trabalhado o caráter conceitual e aplicacional dos princípios em destaque e sua formação como base normativa das legislações que regem as condutas corruptas tipificadas e sua natureza normativa. Ademais foi explicitado tais preceitos regentes de uma adequada gestão pública como subprincípios de eficácia específica no Direito Administrativo, com fulcro nas determinações do artigo 37 da CF/88.

Posteriormente o histórico de corrupção no Brasil foi identificado como elemento de formação do cenário político atual em que a problemática se insere. A evolução normativa dos dispositivos em destaque foi abordada de forma a dar embasamento para as medidas sancionatórias que inibem a violação da probidade ocasionados pelo nepotismo que se aloca nas indicações política para os cargos de livre nomeação e exoneração.

Por fim, destacou-se a utilização da legislação com reflexo na aplicação dos princípios no caso concreto sendo embasado pelas decisões dos tribunais quanto a limitação da eficácia referente aos elementos protegidos pelos dispositivos, diferenciando os cargos de natureza administrativa e política objetivando identificar o reflexo na aplicação da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Comprovou-se a transgressão dos princípios abarcado pela vigência do texto sumulado mediante a alegação de que os elementos trazidos pelo artigo 37 da CF/88 embasaram a formulação do conceito de nepotismo, demonstrando a inconstitucionalidade da prática.

Com efeito, constatou-se o entendimento dos tribunais quanto a limitação dos efeitos da SV nº 13 no que se trata de indicação para exercício em cargos de natureza política sendo defesa a proteção principiológica pela Lei de Improbidade. Também se comprovou o claro desrespeito aos elementos da princiologia administrativa em decorrência do nepotismo.

Quanto aos cargos administrativos, observou-se o enquadramento em relação às funções de direção, chefia e assessoramento trazido pela Constituição ao passo que os cargos políticos têm sua eficácia vinculada à previsão em dispositivo legal. Tal diferenciação levou ao enfoque das indicações políticas pela ótica da LIA, e suas sanções de forma a constatar que o desrespeito à probidade independe da comprovação de dano ou enriquecimento ilícito, sendo a simples violação dos princípios suficiente para a imputação das penas.

Portanto, ressalta-se que o trabalho buscou a comprovação das alegações por meio de interpretação das determinações dos tribunais quanto à aplicação da legislação vigente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 03 de fev.2018

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 3 de fev.2018

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 8 de fev.2018

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Enunciado nº 1**. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=64>> Acesso em: 8 de fev.2018

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 07, de 18 de outubro de 2005. **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.** Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_07.pdf> Acesso em: 10 de fev.2018

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em 4 de fev.2018

_____. Lei complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016.

Altera a Lei Complementar no 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm> Acesso em: 15 de fev.2018

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

Regula a ação popular. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 4 de fev.2018

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Institui o Código Civil.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm> Acesso em: 2 de fev.2018

_____. 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.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 8 de fev.2018

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.**

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 2 de fev.2018

_____. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. **Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em: 9 de fev.2018

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 3 de fev.2018

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp: 1361984 SC.** Relator Ministro Humberto Martins. Julgado em 3 de junho de 2014. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25121514/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1361984-sc-2013-0005460-0-stj/inteiro-teor-25121515?ref=juris-tabs>> Acesso em: 10 de fev.2018

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RMS: 44242 MA.** Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em 3 de junho de 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25115046/agravo-regimental-no-recurso-em-mandado-de-seguranca-agrg-no-rms-44242-ma-2013-0372226-0-stj/inteiro-teor-25115047?ref=juris-tabs>> Acesso em 10 de fev.2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de constitucionalidade.** Relator Ministro Carlos Britto. Brasília, DF, 20 de agosto de 2008. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário.** Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Rio Grande do Norte 20 de agosto de 2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE579951.pdf>> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 7.** Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf> Acesso em: 5 de fev.2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 13**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>> Acesso em: 5 de fev. 2018

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BIANCHI, Gilmar. **O combate à corrupção político administrativa nos municípios**. Erechim: EdiFAPES, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DIAS, Lucínia Rossi Correia. **Direito administrativo I. Coleção saberes administrativos 31**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 5 ed. São Paulo, Editora Globo, 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7 ed. Companhia das Letras, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 32ª edição, atualizada e complementada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito Administrativo**. 26 Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

_____, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**, 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção: Ilegalidade Intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a Corrupção no Brasil**. São Paulo: IBCCHIN, 1999.