



Promotoria de Justiça de Ocara

**INQUÉRITO CIVIL 06.2020.00001337-0**

**RECOMENDAÇÃO 0003/2021/Pm,JOCR**

Ilustríssima Senhora

**AMÁLIA LOPES DE SOUSA**

Prefeita Municipal de Ocara-CE

ASSUNTO: RECOMENDA A EXONERAÇÃO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS EM RAZÃO DO PARENTESCO E AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. FRAUDE À LEI E AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**, por intermédio da Promotoria de Justiça de Ocara, com fulcro e legitimado nos art. 27, II e parágrafo único IV da Lei Federal N. 8625/93, art. 6º, inciso XX da Lei Complementar federal nº 73/93 c/c art. 80 da Lei 8625/93, arts. 5º, 37, 129, II e IX, todos da Constituição da República, art. 130 e 154 da Constituição do Estado do Ceará, vem, perante Vossa Senhoria, apresentar a presente recomendação ministerial em face do que segue.

**I. DO OBJETO DA RECOMENDAÇÃO**

1. Chegou ao conhecimento desta Promotoria de Justiça que a sra prefeita municipal nomeou como secretários seu esposo Almir Pereira de Souza e seu irmão Francisco Marcio Moreira Lopes, ambos sem qualificação acadêmica/técnica para o exercício dos aludidos cargos.

2. Instaurado o inquérito civil para apurar as circunstâncias e motivação da nomeação dos respectivos parentes da chefe do executivo, foram realizadas diligências em busca de informações.

Promotoria de Justiça de Ocara  
Rua Antônio José Correia, nº 134, Centro, Ocara-CE - CEP 62755-000  
Telefone: (85) 3322-1086, E-mail: prom.ocara@mpce.mp.br



Promotoria de Justiça de Ocara

## II. DO DELINEAMENTO DA SITUAÇÃO DE NEPOTISMO

1. A prática do nepotismo, na Administração Pública, está associada preponderantemente à nomeação de familiares para os cargos de livre nomeação e exoneração. O que pode ser moralmente aceito no plano da iniciativa privada, no manejo da *res publica* a abordagem do nepotismo possui diferentes contornos. Em sua essência, a noção de nepotismo significa *favorecimento*, critério oposto aquele a ser adotado na fundamentação dos atos administrativos, cujo critério de legitimidade é o atendimento ao interesse público, não aos interesses particulares dos detentores do poder administrativo.

2. Assim sendo, a nomeação de parentes para cargos em confiança pode ser nefasta para o interesse público pela séria presunção da ocorrência de três fenômenos indesejados: a) o favorecimento do parente nomeado em detrimento de outras pessoas mais capacitadas; b) o estabelecimento de um vínculo administrativo de quase absoluta confiança entre a autoridade nomeante e o beneficiário, impossibilitando o mínimo de controle dos atos públicos; c) a perigosa promiscuidade entre interesse público e interesses familiares.

3. Quanto ao primeiro fenômeno, tem-se o risco de o gestor nomear seus parentes com fins exclusivos de distribuição de ocupações e aumento de renda dos parentes, agravando-se essa situação caso o nomeado não tenha habilidades ou capacitação técnico-administrativa para o cargo, em comparação com pessoas que poderiam exercer melhor a tarefa pública. Por esta escolha, põe-se em risco a eficiência administrativa e o bom andamento dos serviços públicos ofertados.

4. Em relação ao estabelecimento de um laço de absoluta confiança entre autoridade nomeante e nomeado, não se está negando que a confiança deva ser um critério indispensável para a escolha do agente público. A problemática surge naquelas situações em que a confiança existente entre gestor e agente público é aquela que se espera de atos não legítimos, impossibilitando o mínimo de controle por ambas as partes, dando ensejo ao acobertamento tanto de graves omissões ou ações advindas de atos de má gestão, quanto dos piores esquemas de corrupção. Disso se retira que agentes públicos não familiares podem apresentar maior grau de isenção de julgamento quanto às condutas ilegítimas ou ilegais perpetradas por seus colegas de trabalho.

5. Por fim, tem-se o risco da existência de interesses promíscuos entre as necessidades familiares e as necessidades da municipalidade. A prática do nepotismo é, pois, inquestionável fator de gênese de conflito de interesse, e deve ser ao máximo evitado, portanto. As máximas da experiência ensinam que não são raros os casos em que interesses de um grupo familiar influenciam nas decisões dos atos administrativos. O nível dessa influência pode aumentar tal qual se aumenta o número de participantes parentes da gestão pública. Conclui-se, então, que a manutenção de uma situação de integridade administrativa e o afastamento ao máximo dos conflitos de interesse implicam em evitar a nomeação de familiares para os quadros administrativos o quanto possível.

Promotoria de Justiça de Ocara

Rua Antônio José Correia, nº 134, Centro, Ocara-CE - CEP 62755-000

Telefone: (85) 3322-1086, E-mail: prom.ocara@mpce.mp.br

Promotoria de Justiça de Ocara

6. A mais especializada doutrina sobre o tema resume tudo isso até agora exposto, senão vejamos:

*“Nepotismo, em essência, significa favorecimento. Somente os agentes que ostentem grande equilíbrio e retidão de caráter conseguem manter incólume a dicotomia entre o público e o privado, impedindo que sentimentos de ordem pessoal contaminem e desvirtuem a atividade pública que se propuseram a desempenhar. O nepotismo, por vezes, é institucionalizado, do que é exemplo o mau-vezo de se outorgar às primeiras-damas a atribuição de conduzir instituições sem fins lucrativos, não raras vezes dotadas de vultoso patrimônio e de incomensurável importância para determinadas classes de população. Não seria esta uma modalidade de nepotismo ex vi legis? A este questionamento respondemos com outros mais: as primeiras-damas exercem a representatividade popular? Qual o fundamento de legitimidade de sua atuação? São competentes ou possuem uma ‘competência reflexa’ oriunda do Chefe do Executivo? Certamente, qualquer resposta chegará a uma conclusão em comum: não fosse essa anômala situação inerente à ‘coisa pública’, certamente causaria uma certa comoção acaso suscitada no âmbito da iniciativa privada!”<sup>1</sup>*

### III. A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF E A NOMEAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS

1. Não há, ainda, em nível federal, estadual ou municipal, a proibição expressa do nepotismo, a não ser o reconhecimento desta proibição pela súmula vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, fundada na ideia de ofensa direta aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência da Administração Pública (artigo 37 da Constituição da República), sem necessidade de expressa previsão legal. Assim diz o texto da súmula:

*“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”.*

<sup>1</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 8. ed. Saraiva. São Paulo, 2015, p. 597.

Promotoria de Justiça de Ocara

2. Pelo texto da referida súmula, não há previsão de situações excepcionais que possam permitir o nepotismo na Administração Pública. Não obstante isso, o Supremo Tribunal Federal, analisando um determinado concreto, não entendeu haver inconstitucionalidade na nomeação de parente para cargo de natureza política. Vale ressaltar, todavia, o entendimento predominante nas cortes superiores de que a afronta aos princípios constitucionais não decorre tão somente do ato de nomeação do parente, mas que as circunstâncias dessa nomeação se mostrem irrazoáveis:

***DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE 13. 1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STF. AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 28.024. RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO. PRIMEIRA TURMA. JULGADO EM 29.05.2018)***

3. Portanto, deixa-se claro que o fundamento desta recomendação não é embasado no ato de nomeação por si só, mas pelas circunstâncias fatídicas desta nomeação e aferição de sua razoabilidade, segundos elementos de informação colhidos neste inquérito civil. Sendo assim, a discussão jurídica aqui travada não se resume à análise restrita da redação da súmula vinculante nº 13, mas no zelo da tutela dos princípios administrativos constitucionais, quais sejam: impessoalidade, moralidade e eficiência administrativas.

#### IV. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

1. Vistas as bases fundamentais de argumentação acima, custa relatar a situação particular enfrentada no município do Ocara – CE. As bases construídas pela jurisprudência dos tribunais superiores se resumem ao enfrentamento de casos concretos. Daí porque o enfrentamento do tema deve ser realizado com a análise das particularidades existentes, pois ainda não há uma padronização do entendimento jurisprudencial.

**2. Assim, no caso aqui em análise, chamou atenção o fato de que não um parente SEM QUALIFICAÇÃO fora nomeado para um cargo de natureza política – como se vê na maioria dos *cases* julgados pelo STF –, mas *DOIS*.**

**3. Bastante significativo é a circunstância de que o esposo da sra prefeita, o sr. ALMIR PEREIRA DE SOUZA, e o irmão da sra prefeita, o sr. FRANCISCO MARCIO MOREIRA LOPES, exercem cargos relevantes, mesmo**



Promotoria de Justiça de Ocara  
sem qualificações técnicas e/ou acadêmicas para tanto.

## V. DA AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E APTIDÃO TÉCNICA DAS SECRETÁRIAS

1. Emanado o sinal de alerta, procedeu esta Promotoria com a instauração do inquérito civil. É certo que nenhuma instância de controle – aqui incluído o Ministério Público – é plenamente apta a analisar a capacidade profissional de um secretário, sobrepondo-se aos critérios escolhidos pelo gestor, verdadeiro detentor do poder discricionário em suas decisões. Contudo, a nomeação de parente para cargo da alta cúpula do executivo (no caso, DOIS parentes) impõe que se busque a aferição da razoabilidade desta escolha, pelo bem do interesse público, ainda que se investigue rasamente as competências profissionais mais básicas que justifiquem que a escolha não foi fundada em mero favorecimento.

2. Este é o entendimento prevalecente sobre a temática nos tribunais superiores, senão vejamos:

**RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ENUNCIADO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13. ENUNCIADO. CARGOS DE NATUREZA POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE DE SE ASSENTAR A INAPLICABILIDADE ABSOLUTA DO ENUNCIADO VINCULANTE À HIPÓTESE. NECESSIDADE DE VALORAÇÃO DO CASO CONCRETO. RE Nº 579.951. PRECEDENTES. RECLAMAÇÃO CUJO PEDIDO SE JULGA PROCEDENTE. (STF. RCL 17.102. RELATOR: MIN. LUIZ FUX. PUBLICAÇÃO: 16/02/2016).**

\*\*\*

**PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. PRECEDENTES. CERCEAMENTO DE DEFESA. NECESSIDADE PRODUÇÃO DE PROVAS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7 DO STJ. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E N. 356/STF. LEI N. 8.437/92. OITIVA PRÉVIA DO ENTE PÚBLICO QUE NÃO FAZ PARTE DO POLO PASSIVO. DESNECESSIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO CARACTERIZADO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. PRECEDENTES. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7/STJ. 1. Cinge-se a controvérsia dos autos à aplicação ou não da Súmula Vinculante n. 13 aos agentes políticos. O Tribunal de origem manteve a condenação por improbidade administrativa, uma vez que a Prefeita do Município de Pilar do Sul/SP JANETE PEDRINA DE CARVALHO PAES nomeou seu cônjuge,**

Promotoria de Justiça de Ocara  
Rua Antônio José Correia, nº 134, Centro, Ocara-CE - CEP 62755-000  
Telefone: (85) 3322-1086, E-mail: prom.ocara@mpce.mp.br

Promotoria de Justiça de Ocara

*MAURÍCIO JOSÉ PAES, para Secretário de Gabinete, Segurança Pública e Trânsito. 2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que "é cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado. Também mostra-se lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, porque sustentada nas disposições da Lei n. 8.429/92" (REsp 757.595/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA). Precedente. 3. Não é possível o conhecimento do recurso especial quando visa reformar entendimento do Tribunal a quo pela desnecessidade de produção de prova. Recorrente sustenta ter havido, com isso, cerceamento de sua defesa. Isso porque alterar a conclusão do julgador a quo, pela desnecessidade da prova, demandaria o reexame de fatos e provas, o que é vedado pela Súmula n. 7 do STJ. 4. Verifica-se que a Corte de origem não analisou, ainda que implicitamente, o art. 267, VI, do Código de Processo Civil. Desse modo, impõe-se o não conhecimento do recurso especial por ausência de prequestionamento, entendido como o indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal. 5. A Lei n. 8.437/92, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, não se aplica ao caso concreto, uma vez que ação civil pública foi direcionada apenas aos recorrentes, não fazendo parte da presente ação o ente público. 6. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, no sentido de que as nomeações para cargos políticos não se subsumem, em regra, às hipóteses descritas na Súmula Vinculante n. 13/STF, no entanto, "a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual "troca de favores" ou fraude a lei" (Rcl 7.590, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224, DIVULG 13-11-2014, PUBLIC 14-11-2014.). 7. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa, caso em que a conduta dos agentes se amoldam ao disposto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da Administração Pública, em especial a impessoalidade. Precedentes. 8. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula n. 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente. Precedentes. Recurso especial improvido. (STJ. REsp 1.516.178. Segunda Turma. Relator: Min. Humberto Martins. Data de julgamento: 23/06/2015).*

3. Visto isso, a destinatária dessa recomendação deve ficar ciente que, em que pese a simples nomeação de parente para cargo de natureza política não se adequar, por si só, a uma das situações proibitivas da Súmula Vinculante nº 13 do STF, apurou-se neste inquérito relevantes infringências aos princípios da



Promotoria de Justiça de Ocara

impessoalidade, moralidade e eficiência. Como visto logo acima, circunstâncias desta natureza ensejaram justa causa para anulação do ato administrativo de nomeação e condenação por atos de improbidade.

## VI. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONTRARIADOS

1. Da análise dos fatos investigados, verificou-se incontestemente relação da ausência de aptidão técnica dos secretários com graves omissões que geram sérios riscos ao interesse público.

**2. Em relação ao Secretário de Governo ALMIR PEREIRA DE SOUZA, constatou-se que o mesmo não possui nenhum curso superior ou técnico na área de gestão pública ou matéria afim.**

**3. Quanto ao Secretário FRANCISCO MARCIO MOREIRA LOPES, que é titular da Pasta de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, da mesma forma não possui nenhum curso superior ou técnico em matéria que envolva os temas debatidos em sua pasta.**

4. Com base no exposto, temos como desatendido um dos requisitos de validade dos atos administrativos de nomeação dos secretários: a necessária finalidade de perseguição da melhor escolha para o interesse público. Ademais, consequência lógica dessa ausência de finalidade legítima, decorre a afronta aos princípios da *impessoalidade*, *moralidade* e, principalmente, da *eficiência*, como dissertado nos itens deste tópico.

5. Portanto, constatou-se, em curta análise realizada sob a ótica desta Promotoria de Justiça de Ocara, nas duas situações, que os secretários não possuem diferencial ou excepcional grau de distinto preparo que justifique desconsiderar a súmula vinculante nº 13 do STF e a elas ser concedido o benefício dessa exceção a bem do interesse público.

## VII. DAS MEDIDAS RECOMENDADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

Diante do que foi exposto neste documento, a Promotoria de Justiça de Ocara resolve expedir recomendação ministerial cumulada com requisição de informações a Ilma. Prefeita Municipal, para os fins que seguem:

**a) Exonerar os secretários ALMIR PEREIRA DE SOUZA, FRANCISCO MARCIO MOREIRA LOPES;**

b) Abster-se de nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de



Promotoria de Justiça de Ocara  
função gratificada na administração pública direta e indireta.

c) **REQUISITA** desde logo o Ministério Público Estadual, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, que informe, no prazo de até 10 (dez) dias, se acatará ou não esta recomendação.

d) Esclarece o Ministério Público do Estado do Ceará que considera a destinatária dessa recomendação como pessoalmente ciente da situação ora exposta e, quanto à eficácia desta recomendação, seu não acatamento infundado ou a insuficiência dos fundamentos apresentados para não acatá-la total ou parcialmente poderá ensejar a propositura de ação civil pública (**inclusive por suposta prática de ato de improbidade administrativa**) ou outra medida pertinente, tendo por objeto o conteúdo desta recomendação.

Expedientes necessários.

Ocara, 01 de fevereiro de 2021

Antônio Forte de Souza Júnior  
Promotor de Justiça