

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS – UNIFAL-MG**

**MÁRCIO AUGUSTO DE SOUZA**

**CONTROLE DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:  
ANÁLISE DO DECRETO Nº 7.203/2010 E SUA APLICABILIDADE NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS – UNIFAL-MG**

**Varginha/MG  
2022**

**MÁRCIO AUGUSTO DE SOUZA**

**CONTROLE DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:  
ANÁLISE DO DECRETO Nº 7.203/2010 E SUA APLICABILIDADE NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS – UNIFAL-MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, *campus* Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame

Coorientadora: Profa. Me. Juliana Guedes Martins

**Varginha/MG  
2022**

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas  
Biblioteca Campus Varginha

Souza, Márcio Augusto de.

Controle do nepotismo na Administração Pública brasileira : análise do Decreto nº 7.203/2010 e sua aplicabilidade na Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG / Márcio Augusto de Souza. - Varginha, MG, 2022.  
155 f. : il. -

Orientador(a): Thiago Rodrigues Silame.  
Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2022.  
Bibliografia.

1. Nepotismo. 2. Nepotismo - Brasil. 3. Administração Pública Aspectos morais e éticos. 4. Controles Objetivo e Subjetivo. I. Silame, Thiago Rodrigues, orient. II. Título.

## MÁRCIO AUGUSTO DE SOUZA

### CONTROLE DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ANÁLISE DO DECRETO Nº 7.203/2010 E SUA APLICABILIDADE NA UNIFAL-MG

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a  
Dissertação como parte dos requisitos para a  
obtenção do título de Mestre em Administração  
Pública pela Universidade Federal de Alfenas.

Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 31 de maio de 2022

Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG

Profa. Ma. Juliana Guedes Martins  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG

Profa. Dra. Carla Leila Oliveira Campos  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG

Prof. Dr. Carlos Eduardo Artiaga Paula  
Instituição: Universidade Federal de Viçosa - UFV

Profa. Dra. Débora Silva Melo  
Instituição: Universidade Federal de Viçosa - UFV



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Rodrigues Silame, Professor do Magistério Superior**, em 31/05/2022, às 16:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Guedes Martins, Professor do Magistério Superior**, em 31/05/2022, às 21:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carla Leila Oliveira Campos, Professor do Magistério Superior**, em 06/06/2022, às 09:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Débora Silva Melo, Usuário Externo**, em 07/07/2022, às 07:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Artiaga Paula, Usuário Externo**, em 07/07/2022, às 09:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.unifal->



[mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0740411** e o código CRC **2D66A695**.

---

À minha esposa, Márcia, e ao meu filho, Mário, que me acompanharam desde o momento da realização da prova de seleção para o mestrado, em Varginha, até a conclusão desta Pós-Graduação. Pelo apoio incondicional, pela paciência e compreensão em relação aos muitos momentos de ausência, de cansaço e de apreensão, por ocasião das aulas, dos seminários e, principalmente, da elaboração da dissertação. Deus os abençoe pelo amor e pelo carinho! Essa grandiosa conquista é igualmente de vocês!

## DEDICATÓRIA ESPECIAL

Esse trabalho é dedicado, de uma forma toda especial, a uma pessoa, sem a qual, não conseguiria chegar até aqui: minha mãezinha, Maria Candelori de Souza, que mudou de endereço neste ano: no dia 11/02/2022, foi morar com Deus, deixando um vazio e uma dor incomensuráveis, que somente pessoas tão especiais como ela podem proporcionar nos corações, como o meu, que tanto a amou e teve o prazer de conviver com um ser humano tão marcante e único, cujos ensinamentos indeléveis permearão para sempre o meu caminhar.

Infelizmente, não consegui concluir essa Pós-Graduação, *Stricto Sensu*, nível Mestrado, para oferecê-la à senhora em vida, que compartilharia comigo, com uma alegria e satisfação tão singelas essa grande conquista, com o sentimento de que era igualmente sua, mamãe, assim como foram as etapas superadas desde a minha mais tenra idade, como a Educação Infantil, passando pelo Ensino Fundamental, pelo Ensino Médio e pelo Ensino Superior.

Como a senhora estava feliz, naqueles momentos da minha formatura no curso de Direito, em 2002! Amada mãezinha, hoje sei que a senhora está igualmente feliz por esta conquista, pois ela é sua também, que, no Paraíso, se regozija comigo por esse grande feito!

Muito obrigado, mamãe, por sempre ter acreditado em mim e ter me passado os verdadeiros valores, ensinando-me a respeitar as pessoas, a praticar a caridade com os mais necessitados, a ser um homem íntegro, honesto, que valorizasse a família e praticasse os ensinamentos do Nosso Deus Trino (Pai, Filho e Espírito Santo) e a rezar sempre o terço, oração simples ao mesmo tempo poderosa, que nos recorda todo o plano de salvação de Deus, que quis contar com uma mulher simples, porém, valiosa, para ser a mãe de Jesus Cristo: a Virgem Maria, Nossa Senhora, sob os seus vários títulos de devoção!

À mulher, também simples, contudo, muito valiosa, de mesmo nome da Mãe de Jesus, meus sinceros agradecimentos por tudo! Te amo muito, mãezinha! Sei que do Céu está sempre olhando por mim, pelo meu pai, Pedro, pelas minhas irmãs, Valéria e Vanessa, pelo meu cunhado, Tiago, pela minha esposa, Márcia e pelos seus netos que foram e serão sempre a sua vida: Mário e João Pedro!

*Mamãe: a senhora partiu para o coração do Pai e permanecerá para sempre nos nossos!*

## AGRADECIMENTOS

Você acha que é fácil ser Mestre?

(SOUZA, 2019)

Sim, essa frase pronunciei várias vezes, durante o curso! Não foi nada fácil trilhar esse caminho e chegar ao final vitorioso. Por isso, essa conquista é tão grandiosa!

Primeiramente, agradeço ao Autor da Vida, meu Deus, pela saúde, pela força, pela paciência, pela perseverança e por ter me permitido chegar ao final. “Combati o bom combate, completei minha carreira e, o mais importante, guardei sempre a minha fé” (adaptado de BÍBLIA, Segunda Carta de São Paulo a Timóteo, 2:7).

Agradeço, imensamente, aos Professores, que ministraram as oito disciplinas (seis obrigatórias e duas eletivas), pelo respeito, pelo profissionalismo, pela compreensão e pelos ensinamentos e trocas de experiências.

Aos colegas, pela convivência presencial no segundo semestre de 2019 (2019/2) e pela experiência *on line*, no primeiro semestre de 2020 (2020/1), devido à pandemia causada pela COVID-19, que impôs a todos nós (discentes e docentes) esse grande desafio de continuar o curso de maneira remota (à distância).

Sabe aquela frase lá no início? Foi mencionada, especialmente, nas reuniões de dupla com meu estimado parceiro João Paulo, em nossas incontáveis reuniões, para prepararmos seminários, artigos e outras atividades, como requisitos para conclusão das disciplinas. Muito obrigado, João, pela compreensão, pelo respeito, pela ajuda e pelo companheirismo!

Não poderia deixar de reconhecer a importância da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG e do Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), que me proporcionaram trilhar o caminho dessa valorosa Pós-Graduação, que me atribuiu, honrosamente, o título de Mestre em Administração Pública!

À Professora Vanessa Bergamin Boralli Marques (Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação-PRPPG) e ao Professor Luiz Felipe Leomil Coelho (Coordenador de Pós-Graduação da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação-PRPPG), que me acolheram carinhosamente, durante o mestrado, na Secretaria dos Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*, demonstrando respeito pelo meu curso, quando não colocaram nenhuma objeção quanto aos meus afastamentos, pelo contrário, mostraram sempre solícitos aos meus pedidos,



incentivando-me a esforçar cada vez mais para concluir esta Pós-Graduação. Muito obrigado, estimados Professores!

Aos Professores Carlos Eduardo Artiaga Paula e Débora Silva Melo, da Universidade Federal de Viçosa, e Professora Carla Leila Oliveira Campos, da UNIFAL-MG, que compuseram as Bancas de Qualificação e de Defesa, por terem aceitado o convite e pelas salutares contribuições à pesquisa. Muito me honraram com os elogios e com as críticas construtivas.

Os próximos três parágrafos jamais poderiam deixar de estar aqui: essa dissertação foi se aperfeiçoando, tomou forma e cumpriu com os objetivos propostos graças a duas pessoas: Professor Thiago Rodrigues Silame, meu Orientador, e Professora Juliana Guedes Martins, minha Coorientadora.

Professor Thiago assumiu esse desafio (que desafio!), não colocando nenhuma objeção, no mês de maio de 2021, após definições do Programa, que ensejaram a troca de orientação. Havia apenas um esboço do trabalho naquela ocasião e o Professor Thiago, desde então, com muita sabedoria, paciência e discernimento, após várias reuniões, foi moldando o caminho da pesquisa, para que se chegasse à configuração atual, cumprindo os objetivos necessários.

Professora Juliana, prontamente aceitou a Coorientação, após pedido meu, referendado pelo Professor Thiago, que concordou com muita satisfação, tendo em vista, pela formação em Direito da Coorientadora, que a pesquisa foi permeada por questões envolvendo legislação e interpretação de preceitos legais, vislumbrando a enorme contribuição que poderia ser dada. E foi!

Gratidão eterna, Professores Thiago e Juliana pelo companheirismo, pela compreensão, quando não consegui cumprir com os prazos propostos, especialmente pelas questões de doença envolvendo meus familiares, que, tristemente, ceifaram a vida da pessoa que sempre foi e será minha referência e minha inspiração: minha mãezinha, e pela incomensurável contribuição para a conclusão deste mestrado!

Por fim, não menos importante, minha gratidão eterna à minha família, pessoas amadas e queridas que rezaram, torceram, viveram meus dramas e minhas ansiedades e venceram comigo, cujos nomes foram citados acima e estarão gravados para sempre no meu coração!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

O nepotismo tem sido combatido por legisladores e julgadores do Direito, especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna estabeleceu, no que concerne à Administração Pública, princípios basilares como Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Desvia-se da observância destes princípios quando o agente público beneficia alguém de seu núcleo familiar, dentro do grau estabelecido na lei, quanto à nomeação ou contratação para ocupar um cargo no serviço público. Destacam-se, neste contexto, os órgãos de controle, que pugnam pela colocação de freios nas ações das autoridades, em relação à aplicação dos recursos públicos. Após questionamentos apresentados pela Controladoria-Geral da União e encaminhamento, por parte da Auditoria Interna, às Pró-Reitorias, para que apresentassem os devidos esclarecimentos sobre as políticas de gestão relacionadas aos conflitos de interesse, com fulcro no Decreto nº 7.203/2010, propôs-se, como objetivo geral, identificar como a UNIFAL-MG procedeu ao ser interpelada pelos citados órgão de controle, a partir da análise dos processos, no âmbito da universidade, considerando o citado diploma legal. A pesquisa, por meio dos objetivos específicos, conceituou o nepotismo, por meio da busca documental e bibliográfica; analisou-se os documentos produzidos pela UNIFAL-MG, emanados das Pró-Reitorias de Administração e Finanças (PROAF), de Gestão de Pessoas (PROGEPE) e da Auditoria Interna, em virtude da aplicabilidade do Decreto em tela. Para o alcance dos objetivos propostos, foi utilizada a natureza qualitativa, a estratégia adotada foi o estudo de caso e técnica aplicada se restringiu à análise hermenêutica. Os resultados apresentaram a implementação, por parte dos gestores, do controle e do combate à prática do nepotismo sob os aspectos objetivos, balizando-se somente pelo grau de parentesco, sem se enveredar pela apuração dos casos visando demonstrar se houve ou não a intenção do agente público, utilizando-se de sua posição de poder ou influência, em beneficiar pessoas do seu círculo familiar. Recomendou-se, assim, que a UNIFAL-MG proceda à análise acurada de caso a caso, aprimorando o controle objetivo e implementando o controle subjetivo, em observância ao próprio Decreto.

Palavras-chave: nepotismo; Decreto nº 7.203/2010; Súmula Vinculante nº 13; controles objetivo e subjetivo.

## ABSTRACT

The nepotism has been opposed by legislators and legal judges, especially after the advent of the Federal Constitution of 1988. The Constitution established, regarding Public Administration, fundamental principles such as Legality, Impersonality, Morality, Publicity and Efficiency. However, it deviated from this path when the agent benefits someone from his family nucleus, within the degree established by law, regarding the appointment or hiring to take a position in public service. In this context, the control bodies stand out, whose function is to put a brake on the authority actions concerning the application of public resources, whether in the implementation of public policies or destination aimed at the remuneration of those who will be on the payroll, receiving these amounts, which violates the principles. After questions raised by the Comptroller General of the Union and forwarded by the Internal Audit to the Dean's Offices so that they could present the necessary clarifications on the management policies regarding conflicts of interest, based on Decree No. 7.203/2010, the general objective of analyzing how UNIFAL-MG proceeded when questioned by the control bodies was proposed, based on the analysis of the processes, within the university, considering the mentioned legal diploma. The research, through the specific objectives, conceptualized nepotism according to what advocates Decree nº 7.203/2010, the Binding Precedent nº 13, of the Federal Supreme Court, and other legislations that deal with the present theme, making use of a documentary and bibliographic search; documents produced by UNIFAL-MG, emanating from the Pro-Rectorate of Administration and Finance (PROAF), the Pro-Rectorate of People Management (PROGEPE) and Internal Audit were analyzed, due to the applicability of the Decree in question. A qualitative nature using a case study strategy was adopted, applying the hermeneutic analysis technique to reach the proposed objectives. The results showed the implementation, by the managers, of controlling and combating the practice of nepotism under the objective aspects, in compliance with article 7 of the Decree in question, based only on the degree of kinship, without embarking on the investigation of the cases aiming to demonstrate whether the public agent intended, using his position of power or influence, to benefit people in his family circle. Therefore, it is recommended that UNIFAL-MG carry out an accurate case-by-case analysis, improving objective and implementing subjective control, in compliance with the Decree.

Keywords: nepotism; Decree No. 7.203/2010; Binding Precedent No. 13; objective and subjective controls

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Os sistemas de controle ao longo da história.....	38
Figura 2 -	Hierarquia das Leis no Ordenamento Jurídico do Brasil.....	50
Figura 3 -	Demonstração do Parentesco em Linha Reta, Colateral e por Afinidade.....	54
Figura 4 -	Linha do tempo da EFOA/UNIFAL-MG.....	77
Figura 5 -	Estrutura Organizacional da UNIFAL-MG.....	78
Figura 6 -	Questionamento sobre conflito de interesse apresentado pelo TCU respostas apresentadas pela UNIFAL-MG.....	83
Figura 7 -	Fluxo interno para designação de função gratificada ou cargo de direção.....	84
Figura 8 -	Declaração de parentesco apresentada pelo terceirizado contratado.....	86
Figura 9 -	Texto inserido nos editais para contratação de empresa prestadora de serviços.....	87
Figura 10 -	Fluxo interno definido pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças.....	87
Figura 11 -	Declaração de parentesco apresentada pelo servidor / autor da pesquisa	89
Figura 12 -	Composição da Comissão Permanente para apuração dos eventuais casos de nepotismo.....	97
Figura 13 -	Fluxograma: controle subjetivo e objetivo – contratação de colaborador terceirizado.....	100
Figura 14 -	Fluxograma: controle subjetivo – nomeação de servidor para ocupação de cargo comissionado.....	102

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Três Grandes Reformas Administrativas do Brasil.....	30
Quadro 2 - Os órgãos de controle e suas características.....	42
Quadro 3 - Demonstração das Formas e dos Graus de Parentesco.....	55
Quadro 4 - Peculiaridades dos precedentes históricos à Súmula Vinculante nº 13....	67
Quadro 5 - Elementos que condicionam a escolha dos procedimentos científicos....	76
Quadro 6 - Escolha dos servidores com fulcro na expedição (ou não) de portarias...	93

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cursos de Graduação e Alunos Matriculados.....	79
Tabela 2 - Cursos de Pós-Graduação <i>Lato Sensu</i> e Alunos Matriculados.....	80
Tabela 3 - Cursos de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> (Mestrado) e Alunos Matriculados.....	80
Tabela 4 - Cursos de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> (Doutorado) e Alunos Matriculados.....	81
Tabela 5 - Remuneração correspondente aos Cargos de Direção.....	91
Tabela 6 - Remuneração correspondente às Funções Gratificadas.....	91
Tabela 7 - Remuneração correspondente à Função de Coordenação de Curso.....	92
Tabela 8 - Quantidade dos cargos comissionados e a relação dos detentores com outras pessoas.....	92

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1	APRESENTAÇÃO DO OBJETO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	16
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.3	OBJETIVOS.....	18
1.4	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	19
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	19
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
2.1	TRAÇOS DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	21
2.2	CONCEITO DE PATRIMONIALISMO, NEPOTISMO E CLIENTELISMO.....	22
<b>2.2.1</b>	<b>Patrimonialismo / Neopatrimonialismo.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Nepotismo.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Clientelismo.....</b>	<b>26</b>
2.3	AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS: TENTATIVAS DE APRIMORAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
2.4	ASPECTOS DO PÓS-GERENCIALISMO: IMPORTÂNCIA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	37
<b>2.4.1</b>	<b>Traços históricos sobre os sistemas de controle.....</b>	<b>37</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Os órgãos de controle no Brasil.....</b>	<b>39</b>
2.5	ASPECTOS DA LEI: FONTES, HIERARQUIA, ELEMENTOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS.....	45
<b>2.5.1</b>	<b>Fontes.....</b>	<b>45</b>
<b>2.5.2</b>	<b>Hierarquia das leis.....</b>	<b>47</b>
<b>2.5.3</b>	<b>Elementos objetivos e subjetivos.....</b>	<b>50</b>
2.6	SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	53
<b>2.6.1</b>	<b>Considerações iniciais.....</b>	<b>53</b>
<b>2.6.2</b>	<b>Aspectos sobre o surgimento da Súmula Vinculante nº 13.....</b>	<b>58</b>
2.6.2.1	Alteração da Constituição Federal de 1988.....	58

2.6.2.2	Precedentes jurídicos: julgados dos tribunais.....	59
2.6.2.3	Ação Direta de Inconstitucionalidade – Rio Grande do Sul.....	60
2.6.2.4	Mandado de Segurança – Maranhão.....	62
2.6.2.5	Ação Declaratória de Constitucionalidade – Distrito Federal.....	63
2.6.2.6	Recurso Extraordinário – Rio Grande do Norte.....	64
2.6.2.7	Redação final da Súmula Vinculante Nº 13 dada pelo Supremo Tribunal Federal.....	67
2.7	CONSIDERAÇÕES SOBRE O DECRETO 7.203/2010.....	71
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>74</b>
3.1	NATUREZA DA PESQUISA.....	74
3.2	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	74
3.3	TÉCNICA UTILIZADA.....	75
<b>4</b>	<b>DOCUMENTOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DA UNIFAL-MG: ANÁLISE E DISCUSSÕES.....</b>	<b>77</b>
4.1	UNIDADE DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA: UNIFAL-MG.....	77
4.2	ANÁLISES DOS PROCESSOS: O CAMINHO ADOTADO PELA UNIFAL-MG.....	81
<b>4.2.1</b>	<b>Solicitação de acesso aos documentos.....</b>	<b>81</b>
<b>4.2.2</b>	<b>O controle aplicado na UNIFAL-MG.....</b>	<b>82</b>
<b>5</b>	<b>PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....</b>	<b>95</b>
5.1	Produto Técnico e Tecnológico (PTT).....	95
5.2	PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE OUTROS PROCEDIMENTOS.....	96
<b>5.2.1</b>	<b>Controle Subjetivo ou Posterior.....</b>	<b>96</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Controle Objetivo ou Preventivo.....</b>	<b>98</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>103</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>113</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO OBJETO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O nepotismo, prática por meio da qual o agente público utiliza-se de sua posição de chefia ou de influência para que seja contratada ou nomeada pessoa de sua família, até o terceiro grau de parentesco, observada desde o descobrimento do Brasil e de forma mais clara com a chegada da Família Real Portuguesa no início do século XIX, sendo abarcado pelo patrimonialismo, entendido como o gênero, que absorve também o clientelismo, fere os princípios que norteiam a Administração Pública.

Muitos têm sido os esforços no sentido de coibir este comportamento e o repúdio é demonstrado pela sociedade que, cada vez mais, quer uma administração que pugne pelos princípios estatuídos na Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no tocante ao erário e aos serviços públicos.

Quanto aos princípios, tem-se que, no que concerne à legalidade, a autoridade deve moldar os seus atos à lei, em que os interesses coletivos estão sempre acima dos particulares; quanto à impessoalidade, é pertinente salientar que todos devem ter tratamento igual, sem favoritismos por parte da Administração Pública; em relação à moralidade, deve ser preservada, exigindo-se do agente público conduta honesta, leal e de boa-fé, em relação aos atos administrativos, estando intimamente conectado ao princípio citado anteriormente (legalidade); no tocante à publicidade, pressupõe que todos os atos devem estar à disposição da população, pela qual, ao primar pela transparência de todos os atos administrativos, as autoridades se colocam disponíveis aos questionamentos que se façam necessários; por fim, o princípio da eficiência traz em seu bojo o respeito aos recursos públicos, em que se oferta à população um serviço de qualidade, com o dispêndio condizente para o alcance dos objetivos propostos.

Ao consultar o sítio eletrônico da Controladoria Geral da União (CGU) a respeito do assunto em desenvolvimento, têm-se as seguintes considerações, quando se busca o conceito de nepotismo (BRASIL, 2016):

**[...] o nepotismo ocorre quando um agente público usa de sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes.** O nepotismo é vedado, primeiramente, pela própria Constituição Federal, pois contraria os princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade. Algumas legislações, de forma esparsa, como a Lei nº 8.112, de 1990, também tratam do assunto, assim como a Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal (grifo nosso).

Nesse sentido, os legisladores, bem como os julgadores, têm se posicionado quanto à elaboração de estatutos legais e de decisões, especialmente no Supremo Tribunal Federal (STF), visando ao combate dessa prática, que fere os princípios constitucionais.

No que concerne ao aspecto legal, destaca-se o Decreto nº 7.203/2010. Sua aprovação teve como objetivo o combate ao nepotismo no âmbito da administração pública federal, entretanto, há contradições em seus dispositivos, no que concerne especificamente aos colaboradores terceirizados, quando há parentes servidores, que se enquadram no grau de parentesco, definido na citada legislação.

Conforme se observará na justificativa da pesquisa, a motivação para a escolha do tema a respeito do nepotismo, assim encarado na Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, à luz do Decreto nº 7.203/2010, se deveu à experiência pessoal do autor na referida Instituição, na qual é servidor Técnico-Administrativo desde 2014, sendo que essa situação foi vivenciada por outros servidores, com seus respectivos parentes terceirizados, com a imputação da prática em tela.

Quanto à motivação acima explicitada, acentua Creswell (2007), a respeito das muitas fontes das quais pode originar um problema de pesquisa, que pode surgir de uma experiência que os pesquisadores tiveram em sua vida pessoal ou no local de trabalho. Esclarece, mais adiante, que as introduções, necessariamente, têm que assumir o encargo de encorajar o leitor a ler mais e começar a perceber a importância do estudo.

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

O foco principal do presente estudo é o Decreto acima citado e como a UNIFAL-MG o aplicou a partir dos questionamentos apresentados pelos órgãos de controle.

Procurar-se-á cotejar dois dispositivos em especial, quais sejam: os artigos 6º e 7º, e o caráter, respectivamente, subjetivo e objetivo, sendo que aquele mais se aproxima do devido processo legal, quando se analisa caso a caso, para se determinar uma sentença equânime, ao passo que este produz resultados que não coadunam com os fins precípuos das normas, imputando condutas reprováveis a pessoas que não deram causa às mesmas.

As leis foram feitas para serem cumpridas até o momento em que é preciso, pelos resultados que produzem, modificá-las ou revogá-las, no todo ou em parte ou vislumbrar a sua aplicabilidade voltada para a produção da justiça, sem a mácula de uma decisão que careça do devido processo legal.

Toda legislação nasce com o objetivo de disciplinar as relações entre as pessoas, garantindo-lhes direitos e impondo-lhes obrigações ou mesmo sanções, sejam cíveis ou penais, para que haja a segurança e a harmonia em sociedade.

Contudo, por vezes, o ordenamento jurídico não consegue cumprir com a finalidade à qual se propõe e, ao invés de promover a justiça e a satisfação daqueles que procura nortear, decisões são equivocadas e não contemplam o escopo para o qual foi designada.

### 1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral do presente trabalho é analisar como a UNIFAL-MG procedeu após os questionamentos dos órgãos de controle, em observância à gestão relacionada aos conflitos de interesse, no que concerne à prevenção e combate à prática do nepotismo, com fulcro no Decreto nº 7.2013/2010.

Quanto aos objetivos específicos, buscar-se-á:

- a) Conceituar o nepotismo, contextualizando o tema, desde os aspectos etimológicos até as nuances de aplicabilidade, de acordo com a doutrina e a legislação, especificamente quanto ao Decreto nº 7.203/2010, a Súmula Vinculante nº 13 e outras legislações nas quais o tema está insculpido;
- b) Analisar toda a documentação produzida pela UNIFAL-MG, quanto ao tema nepotismo, emanadas da Pró-Reitoria de Administração e Finanças, da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e da Auditoria Interna, a partir da provocação dos Órgãos de Controle Governamentais, tais como: Tribunal de Contas da União (TCU) e CGU;
- c) Propor, caso a pesquisa aponte neste sentido, outras formas de controle, à luz do próprio Decreto, voltadas aos aspectos subjetivos, bem como estabelecer outras maneiras de aperfeiçoamento do controle objetivo.

### 1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Os casos ocorridos na UNIFAL-MG necessitam ser apreciados de maneira acurada, tendo em vista que providências açodadas frente aos dispositivos legais podem gerar resultados que, talvez, não estavam na intenção do legislador.

Nesse sentido, justifica-se a presente pesquisa que, atingidos os objetivos propostos, poderá levar à proposição, por parte da universidade, de outros meios de controle voltados aos

aspectos subjetivos, mediante a apuração, de forma aprofundada e criteriosa, dos eventuais casos de nepotismo.

## 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura deste trabalho apresentará sua divisão em capítulos, além desta introdução, que revela o tema central da pesquisa em questão, que abordará o nepotismo, que se constatou arraigado no Brasil, e o advento do Decreto nº 7.203/2010, aprovado para reger o assunto no âmbito da Administração Pública Federal, utilizado para tratar dos casos havidos na UNIFAL-MG.

O primeiro capítulo abordará a fundamentação teórica, que desnudará a tradição histórica na formação do Estado Brasileiro, no que concerne à confusão da coisa pública com os interesses particulares, desde a chegada da Família Real Portuguesa, ensejando o fenômeno do patrimonialismo, como gênero, do nepotismo e do clientelismo, como espécies daquele, bem como as grandes reformas administrativas envidadas no sentido do combate dessas práticas danosas, tendo como aliados os órgãos de controle; serão destacados os aspectos atinentes à lei, como fonte, hierarquia, caráter objetivo e subjetivo, haja vista ser um dos objetivos deste trabalho analisar um Decreto Presidencial, como foco do estudo de caso em tela; se discorrerá a respeito da Súmula Vinculante nº 13, do STF, considerada como um marco legal quanto ao combate ao nepotismo, com as nuances, envolvendo a sua formulação, desde os quatro precedentes históricos, até a discussão havida entre os ministros daquela Egrégia Corte, para a definição de sua ementa; concluindo o presente capítulo, será dado destaque ao Decreto nº 7.203/2010, mais especificamente aos dispositivos voltados a averiguar a ocorrência da prática nepótica, sob o prisma da objetividade e da subjetividade dos preceitos legais do citado diploma legal.

O segundo capítulo discorrerá sobre a metodologia, explicitando o caminho pelo qual a pesquisa percorrerá, para atingir aos objetivos estabelecidos com breves considerações no que concerne à natureza, à técnica e à classificação.

O terceiro capítulo trará a análise documental, como fonte primária, a partir do que foi produzido quanto ao tema em questão, por meio do estudo de caso, com informações sobre a UNIFAL-MG, unidade na qual foi realizada a pesquisa, bem como esclarecimentos a respeito do pedido para acesso aos processos que contiveram o desenvolvimento do tema em questão, no que concerne às providências tomadas, revelando o controle adotado pelos gestores.

No quarto capítulo será apresentada proposta de intervenção, que incidirá sobre novas formas de controle, voltadas para o que preconiza o próprio Decreto, em dispositivo que não foi adotado pela UNIFAL-MG, quando da tomada de decisão frente aos casos eventualmente delineados como nepotismo.

No quinto e último capítulo, serão apresentadas considerações finais, tendo em vista as tomadas de decisões por parte dos gestores da UNIFAL-MG, frente aos diplomas legais, que nortearam as providências concretizadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 TRAÇOS DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Após a chegada da Família Real Portuguesa, em 1808, observa-se, de forma mais clara, a formação cultural que viria a permear a Administração Pública brasileira, marcada pelo patrimonialismo, pelo nepotismo e pelo clientelismo, com abordagem dos conceitos nos itens seguintes.

Assim, Lustosa da Costa (2008, p. 835) aponta que:

[...] todo o acervo administrativo estava a bordo: arquivos, documentos e papéis de governo, e de tal maneira arranjados que, ao desembarcarem no Rio de Janeiro, nenhuma falta ou dificuldade especial se fez sentir, e a faina de dirigir a monarquia continuou no novo continente tão normalmente como se estivera o regente em Lisboa.

Com a chegada de tanta gente, traços do patrimonialismo começavam a ser delineados, reunindo, no mesmo edifício, o domicílio e o local de trabalho. Muitos eram membros da mesma família, recaindo sobre os seus componentes, as escolhas para cargos honoríficos, de confiança e outras nomenclaturas, dando-se continuidade ao nepotismo em solo pátrio (D'ANGELO, 2011).

A consolidação do Reino de Portugal no Brasil, com a nobreza aqui instalada, fez com que se confundissem, de maneira mais forte, os interesses do reino e os interesses particulares, dando abertura a todo e qualquer tipo possível de apadrinhamento e favorecimentos, sempre trazendo prejuízos às pessoas e aos ditos 'inimigos do reino'.

Nesse sentido, conforme assevera Hollanda (1995, p. 146), quanto à confusão entre o público e o privado, que:

[...] no Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que exprimiu com mais desenvoltura em nossa sociedade.

Evidente que, com a necessidade de estruturação e aprimoramento dos serviços públicos, notadamente pela formação do Estado brasileiro, houve a necessidade de manter e costurar os favorecidos na malha do funcionalismo, seja para sobrevivência da nobreza, seja para manutenção da aristocracia.

Assim, o nepotismo tornou-se uma prática comum e perniciosa à medida que mantém dentro da estrutura pública pessoas tão somente por afeição e favorecimento, pondo em último

plano a qualificação para o trabalho, a eficiência e tantos outros atributos que merecem observância quando do trato da *res pública*.

Dentro desse caráter, chamado patrimonialista, de absorção do público pelo privado, se delineava o Estado brasileiro, a partir da junção da Metrópole com a Colônia.

Nesse contexto, pertinentes os ensinamentos de Faoro<sup>1</sup> (1984 *apud* ARAÚJO, 2011, p. 58), estabelecendo que:

[...] foi no seio das relações patrimonialistas que se disseminou um conjunto de práticas voltadas para a apropriação privada do patrimônio e do interesse público, seja com vistas ao mero apossamento pessoal de recursos e posições de poder, seja como mecanismo de composição entre as facções que buscam a hegemonia no âmbito do sistema político, redundando em práticas comumente denominadas por fisiologismo, clientelismo, nepotismo, etc.

Assim, a Administração Pública se via cada vez mais tomada por pessoas que tinham relação de parentesco com quem as contratava, ocupando os cargos públicos em clara afronta à moralidade e à impessoalidade. Neste sentido, Faoro<sup>2</sup> (1984 *apud* ARAÚJO, 2011), prescreve que:

[...] o nepotismo institui, portanto, uma prática social na qual a liderança política organiza e preenche a Administração pública com elementos recrutados essencialmente por vínculos familiares ou de proximidade pessoal, lastreado em premissas de lealdade e confiança que culmina na institucionalização de uma cultura de favorecimento.

A seguir, serão trazidos os conceitos a respeito do patrimonialismo, do nepotismo e do clientelismo e como tais condutas prejudicam a Administração Pública, tão marcada por essa relação de troca de interesses, que coloca em segundo plano a preocupação com a oferta de serviços de qualidade à população, mediante o preenchimento dos cargos públicos pelo critério do parentesco e não pelo critério da meritocracia, em que as autoridades que detém o poder galgaram esse posto por outras formas de convencimento do eleitorado, que não aquelas voltadas para a honesta e competente condução dos mandatos e dos cargos.

## 2.2 CONCEITO DE PATRIMONIALISMO, NEPOTISMO E CLIENTELISMO

### 2.2.1 Patrimonialismo / Neopatrimonialismo

O primeiro conceito a ser abordado de maneira mais detida nesse trabalho refere-se ao patrimonialismo, como algo mais abrangente, que abarca outras formas de comportamento que serão evidenciadas oportunamente, quais sejam: o nepotismo e o clientelismo.

---

<sup>1</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

<sup>2</sup> *ibid.*

Sobre esse ponto, salienta Araújo (2013, p. 120) que:

[...] o patrimonialismo é o gênero no interior do qual se manifesta uma de suas espécies – o nepotismo. Desse modo, o sistema constitucional vigente, ao vedar a apropriação patrimonial de bens e interesses públicos, fá-lo por consequência em relação ao nepotismo.

Nesse sentido, ressalte-se, uma vez mais, que, segundo o entendimento do autor, o patrimonialismo resulta na confusão de bens públicos e privados, como se o particular detivesse o poder de decisão sobre algo que venha a afetar toda a coletividade, como se estivesse comandando algo que fosse seu, configurando-se as decisões somente de acordo com seus interesses e suas conveniências.

Assim, os danos que venham a ser causados à sociedade podem ser incalculáveis, dependendo da inaptidão do agente escolhido por quem tem o comando da indicação, motivada pelas afinidades oriundas do seio familiar.

Nesse particular, salutar trazer à presente discussão as observações, acerca da ótica do patrimonialismo, a partir da interpretação da própria história do Brasil, no trabalho de Holanda (1995, p. 145-146), fazendo referência a Max Weber, quando compara o funcionário patrimonial e o funcionário burocrata, ao discorrer:

[...] Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que dele auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

Prossegue o citado autor, que a impessoalidade, não obstante, inclusive, como princípio constitucional norteador da Administração Pública, raramente permeou, no Brasil, o sistema administrativo, o qual contasse com “um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses” (HOLANDA, 1995, p. 146). Afirma, de maneira categórica que “é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal” (HOLANDA, 1995, p. 146).

A esse respeito, desde a chegada da Corte Portuguesa, no início do século XIX, questão já abordada, no sentido de relacionar a formação do Estado brasileiro às características lusitanas, notadamente marcadas pela conjunção do público com o privado, que se entende como patrimonialismo, Faoro (1993, p. 17) discorre sobre esse ponto, como tendo a:

[...] profundidade coincidente com a história brasileira, nesta incluída a sua origem ibérica. Ele vai desde a monarquia patrimonial, que encontra, na dinastia de Avis (século XVI), sua vocação marítima, até os planos financeiros das décadas de 80 e 90 deste século. Em todos os momentos, o poder público dispõe da riqueza, da propriedade e dos bens particulares, como se não pertencessem aos particulares, mas a eles estivessem revogavelmente confiados.



O autor lamenta o estado patrimonial, que continua muito vivo nas estruturas da Administração Pública, atribuindo até mesmo à característica da sociedade brasileira o aceite dessa condição ao longo dos séculos, cujo poder público, numa postura de dominação, dita seus impulsos em função de “a história, por não ter o país uma sociedade civil viva, estruturada e atuante” (FAORO, 1193, p. 17).

Nesse sentido, ao reafirmar a confusão entre o público e o privado, em que a sociedade se revela um terreno fértil para o cultivo de um estado patrimonialista, saltares as colocações de Campante (2003, p. 154-155), quando fecha a questão:

O patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência, de ascensão social, e o sistema jurídico, lato sensu, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade.

Assim, dificilmente se construirá um país voltado à coletividade, no qual as pessoas, pela falta de envolvimento em questões relevantes para os rumos da nação, quanto à cobrança de transparência de seus governantes, no trato da coisa pública e destinação dos recursos, visando à implementação de políticas públicas que venham ao encontro dos anseios da população, constatarão, cada vez mais, um Estado ineficiente, que não responde aos clamores e às necessidades mais básicas dos cidadãos.

### **2.2.2 Nepotismo**

Em tempos mais remotos percebe-se que a relação sanguínea era fator fundamental de manutenção de grupos de pessoas, formando, nesse estágio primitivo, as hordas ou os clãs (RODRIGUES, 2012).

Com o passar do tempo e a evolução das sociedades, marcadas pela competição, por novos interesses e pelo alcance de objetivos pela utilização de conhecimentos e de técnicas, o culto à família e os benefícios que eram dados a essa rede de parentescos começam a ser questionados e até mesmo combatidos pelo surgimento de novos grupos.

Nesse sentido, Rodrigues (2012, p. 208) assevera que:

[...] o atrito dos interesses é absolutamente incompatível com os privilégios hereditários adquiridos com a simples certidão de nascimento. A imobilidade dessa sociedade menos apurada não se afeiçoa ao aspecto transicional de outra, que nasce de suas entranhas, com ímpeto ascensional, recusando partilhar do natural tribalismo dos homens.

Partindo-se de um referencial etimológico, a expressão é oriunda do latim *nepos*, *nepotis*, remetendo aos termos neto ou sobrinho. Para a expressão *nepos* podem ser atribuídas duas características: a primeira está ligada à descendência ou à posteridade; a segunda pode expressar a ideia de pródigo, dissipador, perdulário ou mesmo devasso (ARAÚJO, 2013).

Outro enfoque que pode ser dado para o termo *nepos* diz respeito ao escorpião, como sendo a figura do Estado, no sentido de preconizar que as crias daquele invertebrado artrópode devoram a mãe, estando sob seu dorso, assim como aqueles que se beneficiam de nomeações para cargos públicos, em virtude de laços familiares, e se apoderam do Estado em benefício próprio em prejuízo da coletividade (ROCHA, 2009).

De acordo com Araújo (2013), pode-se dizer que há consenso entre os estudiosos, sobre o tema em questão, quando estabelecem tratar-se de tradição atrelada à Igreja Católica, cultivada por seus pontífices.

Neste contexto, Papas concediam cargos, presentes, favores e privilégios a parentes próximos e leais, legitimando tal deferência ao *natural* vínculo de confiança derivado de laços de sangue e afinidade. Como a Igreja Católica estabelece a proibição de contração do matrimônio por seus pastores ordenados (Papa, Bispos e Padres), entende-se, pela falta de descendentes, a origem etimológica do termo, que faz referência a sobrinhos e netos agraciados por seus parentes eclesiásticos.

Trazendo para a atualidade, no que concerne à Administração Pública, trata-se da conduta de agentes públicos que, de modo abusivo, provém, ao seu universo familiar e pessoal mais próximo, de modo especial, cargos públicos.

No Brasil, pode-se dizer que os primeiros traços de nepotismo são detectados com a chegada dos portugueses, no descobrimento, sob o aspecto das trocas de favores e de interesses, de acordo com a carta de Pero Vaz de Caminha, por meio da qual é registrada a tentativa de seu subscritor, após caracterizar a nova terra, com suas belezas e riquezas, de alcançar benefícios para seu genro, como pedido derradeiro encaminhado ao rei (ARAÚJO, 2011).

Neste contexto, observa-se que está na família o ponto central dos favorecimentos, mesmo em detrimento das habilidades e das competências exigidas para a ocupação de cargos públicos, muitas vezes não observadas nos favorecidos, que acabam comprometendo a boa prestação dos serviços públicos aos pagadores de impostos, que almejam ver suas necessidades contempladas a contento pelos servidores e agentes públicos. Corroborando nesta vertente Freyre (2003, p. 85), ao apontar desde o descobrimento do Brasil pelos portugueses que:

[...] vivo e absorvente órgão da formação social brasileira, a família colonial reuniu, sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo, uma variedade de

funções sociais e econômicas. Inclusive, como já insinuamos, a do mando político: o oligarquismo ou nepotismo, que aqui madrugou.

Ainda no cerne familiar, Acquaviva (2010, p. 577) elucida tratar-se o nepotismo de “prática pela qual uma autoridade pública nomeia um ou mais parentes próximos para o serviço público ou lhes confere outros favores”. Salieta que essa prática tem o condão de beneficiar pessoas que tenham vínculo familiar com quem detém o poder de nomear, em detrimento do cuidado da coisa pública.

Assim, na ausência de legislação que preceituasse sobre o nepotismo, estabelecendo as situações de sua configuração, o STF, ao editar a Súmula Vinculante nº 13, trouxe à baila o que implica o termo em comento:

[...] A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, 2008).

Dois anos depois, é aprovado o Decreto nº 7.203/2010, no governo do ex-Presidente Lula (PT), que não traz em seus preceitos quaisquer conceitos ou definições acerca do termo nepotismo, no entanto, em seu preâmbulo observa-se que o seu escopo é de vedar tal prática, no âmbito da Administração Pública Federal, direta e indireta, não deixando de preceituar a respeito da questão familiar.

Pela importância da citada Súmula, considerada como de fundamental importância para o tema em discussão, como um marco inicial no que tange a preceitos legais, com o intuito de coibir essa prática tão nefasta, cuja redação final foi fruto de muitos debates pelos ministros da Egrégia Corte, em 2008; bem como da relevância do Decreto para a presente pesquisa, serão abordados, de maneira minuciosa, em itens específicos.

Pelo exposto, quanto à prática em comento, fica evidenciado que os serviços prestados deixam a desejar à coletividade, tendo em vista que os nomeados não possuem o devido preparo em virtude de indicações que atentam contra a moralidade, impessoalidade e eficiência, que devem permear a Administração Pública.

### **2.2.3 Clientelismo**

Como o próprio nome indica, observa-se, pela prática ora abordada, tratar de uma relação de troca, por meio da qual há favorecimentos recíprocos, se considerarmos, num período

eleitoral, aquele que oferece favores (candidato) e aquele que é o receptor desses favores (eleitor), configurando-se numa prática reprovável, entendida mesmo como “compra de votos”, especialmente quando o alvo é de fácil cooptação, traduzido em pessoas que possuem pouca capacidade de discernimento acerca do mal que causam ao país, ao contribuir que cheguem a ser eleitos, políticos que continuarão a perpetuar essa prática, tão prejudicial à sociedade.

Saindo um pouco desse enfoque eleitoral, Lustosa da Costa (2008), ao analisar o clientelismo pelo aspecto institucional, discorre que no período de 1952 a 1962, houve uma cisão entre a administração direta, entregue àquele modelo, sob normas rígidas e controles, com a administração descentralizada, marcada pela autonomia gerencial e a possibilidade de recrutamento sem concurso público de “formados em *think thanks* especializados”. Contudo, Lustosa da Costa (2008, p. 849) não obstante “os avanços isolados durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o que se observa é a manutenção de práticas clientelistas, que negligenciavam a burocracia existente, além da falta de investimento na sua profissionalização”.

Ao retornar ao enfoque eleitoral, voltado para a relação entre candidato e eleitor, sua dimensão é dada por Rocha (2017, p. 399), ao analisar o livro escrito, como diz, a oito mãos, por Susan Stokes e colaboradores (2013), quando alude compreender o clientelismo como “uma relação de troca, que envolve a entrega de benefícios, de um lado, e o retorno na forma de voto ou apoio político, do outro”.

Ressalta a autora, segundo Stokes *et al.*<sup>3</sup> (2013 *apud* ROCHA, 2017), que estes não concebem a compra de votos como sendo sinônimo do clientelismo, entendendo aquela prática como crime, mais fácil de se identificar, por estar relacionada ao período eleitoral, ao passo que as trocas clientelistas estariam fora do período eleitoral, não se configurando como crime.

Nesse contexto, de acordo com a autora, importante salientar as formas políticas públicas a serem implementadas, como são elaboradas, considerando sua forma de distribuição como programática e não programática e benefícios incondicionais e trocas condicionadas. Nesta linha Lowi (1964, 1972) considera importante observar se os benefícios de uma política pública serão concentrados ou difusos. Políticas Públicas com viés clientelista tendem a concentrar benefícios e socializar os custos.

A forma programática enseja amplo debate público acerca das necessidades mais prementes da população. Espera-se que os recursos, por meio de critérios estabelecidos, sejam destinados a solucionar os problemas apresentados.

---

<sup>3</sup> STOKES, Susan. *et al.* **Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics**. New York: Cambridge University Press, 2013.

A forma não pragmática implica no entendimento da ausência de planejamento e de debates com a sociedade acerca da melhor destinação dos recursos, sobressaindo, nesse sentido, o que o viés partidário, para aquela região ou localidade, definir como prioritário.

Nesse particular, segundo Rocha (2017, p. 402) “ou não há critérios formais que orientem a alocação de benefícios ou, quando estes existem, são violados ou abandonados em favor de outros critérios ou considerações privadas, normalmente partidárias”.

Quanto aos benefícios incondicionais e trocas condicionadas, observa-se, de forma mais inequívoca a presença do clientelismo nesta última, considerando que há o condicionamento da oferta de favor ao retorno dado pelo cliente, na forma do voto, ou seja, a prática está plenamente encaixada nessas duas categorias: a política não programática e condicionada, ao passo que não se liga aos benefícios incondicionais e às políticas programadas, pois “não é possível assegurar retorno na forma de voto ou de apoio político, assim como não se pode restringir o gozo dos recursos e benefícios àqueles que ofereçam apoio político no passado” (ROCHA, 2017, p. 402).

Ainda discorrendo sobre as relações eleitorais, Rocha (2017) e Avelino Filho (1994), destacam a figura do *broker*, como se fosse o intermediário responsável em articular, mediante suas habilidades, junto às clientelas quanto à melhor alocação dos recursos públicos.

De acordo com Rocha (2017, p. 405), esses intermediários “tornam-se necessários, porque estão inseridos em densas redes locais e possuem conhecimento privilegiado sobre as preferências e o comportamento dos eleitores”.

Na verdade, se a prática clientelista não alcançasse os seus objetivos, ela deixaria de existir. Acaba gerando benefícios, que se retroalimentam: os políticos se elegem mediante aos favores que oferecem ao eleitorado e este, por conseguinte, se satisfaz com suas realizações pessoais, que não alcançam a coletividade, carente dos serviços públicos mais básicos e essenciais, como educação, saúde e saneamento básico, políticas públicas fundamentais não implementadas, não obstante determinado grupo político sempre alcançar a vitória nos pleitos eleitorais, mediante essa prática que enfraquece as instituições e a própria democracia.

Conforme assevera Avelino Filho (1994, p. 226): “torna-se comum o uso do clientelismo como paradigma de explicação para “desajustes” entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas”.

Nesse sentido, observa-se, por meio do clientelismo político, um caráter bastante personalista, envolvendo o eleitor-cliente com o candidato-patrão, o que, de certa forma, redundando no enfraquecimento dos partidos políticos, cujas ideologias ficam prejudicadas, tendo em vista que aquele eleitorado arrebanhado pela figura do político tem uma relação de confiança

e de proximidade com ele, desconhecendo quais as pautas são defendidas pelo partido, se apresenta propostas mais conservadoras, liberais ou progressistas.

Assim, as convicções pessoais, que significariam mudanças sensíveis em toda a sociedade, por meio de discussões salutares para o futuro da sociedade e do país, ficam em segundo plano, quando se busca, de forma imediatista, a satisfação pessoal, a barganha comezinha, que acaba saindo muito caro para a população.

O paradoxo, para concluir o presente tópico, reside justamente que toda essa prática clientelista, que enfraquece os partidos políticos, as instituições e macula a democracia, mantendo a sociedade refém de políticos completamente alienados e desconectados das reais necessidades das pessoas, ocorre, dentro de um “modelo liberal-democrático, definido em termos de eleições livres, limpas, periódicas e competitivas, centrado nos parlamentos e nos partidos políticos como canais privilegiados de representação” (ROCHA, 2017, p. 411).

Seguramente, o clientelismo se fará presente e muito forte, permeando a política nacional de forma duradoura. Reformas em leis eleitorais e partidárias, considerando a “condição de aguda marginalidade econômica e social que caracteriza a maioria da população” (AVELINO FILHO, 1994, p. 240), não irão transformar os eleitores “clientes” em eleitores “ideológicos”. Entretanto, o fortalecimento dos partidos políticos pode ser um bom começo, visando o combate ao elitismo, marca indelével da política brasileira, cuja sociedade é marcada pela desigualdade e desorganização. Por essa razão e por outras apresentadas nessa discussão, é difícil conceber os meandros da política brasileira sem as práticas clientelistas.

Visando o aperfeiçoamento da Administração Pública, foram realizadas três grandes reformas administrativas, em que os pontos principais serão abordados na sequência desse trabalho.

### 2.3 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS: TENTATIVAS DE APRIMORAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Visando combater as práticas abordadas anteriormente, o Estado brasileiro, observando aspectos legais, realizou três grandes reformas (LUSTOSA DA COSTA, 2008), que se sucederam a partir de meados dos anos 1930 do século passado, separadas entre si por intervalos de 30 anos - 1937, 1967 e 1995 (ou 1998, ano da promulgação da Emenda Constitucional nº 19), cujos traços característicos podem ser observados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Três Grandes Reformas Administrativas do Brasil

1938 – Getúlio Vargas	1967 – Ditadura Militar	1995 – FHC
Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso público para os cargos da Adm. Pública;</li> <li>• Capacitação técnica do funcionalismo público;</li> <li>• Racionalização dos métodos do serviço público; e</li> <li>• Elaboração do Orçamento Público.</li> </ul>	Aprovação do Decreto nº 200/67, visando à implementação de uma administração gerencial: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralização da Administração Pública;</li> <li>• Consolidar o caráter voltado à meritocracia, por meio do ingresso mediante concurso público;</li> <li>• Serviço público prestado com eficiência por quem detivesse cargo público; e</li> <li>• Reconhecimento da carreira, mediante a eficiente prestação dos serviços.</li> </ul>	Terceira grande Reforma Administrativa, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformação da Administração burocrática em gerencial;</li> <li>• Ênfase nos resultados e não nos meios; e</li> <li>• Definição de diretrizes para medir o desempenho do servidor.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lustosa da Costa (2008), Capobianco *et al.* (2013) e Abrucio (2007).

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, e sua organização em 1938, visava extirpar o caráter patrimonialista, de apadrinhamentos quanto aos cargos públicos. A partir de sua criação ficou estabelecido que o ingresso nos cargos da Administração se daria por meio de concurso público. Ademais, a criação do órgão também visava à capacitação técnica do funcionalismo e à promoção da racionalização de métodos no serviço público.

Trata-se, portanto, de um primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.

Contudo, o Departamento em tela foi bem-sucedido até 1945. Posteriormente, houve uma série de nomeações sem concurso público, com demonstrações fortes dos favoritismos pessoais e do patrimonialismo, cada vez mais incrustados nas mentes daqueles que detinham o poder.

Outra reforma administrativa se deu durante a Ditadura Militar. A partir da necessidade de uma concepção gerencial, foi aprovado o Decreto nº 200/67, representando uma mudança substancial, com a proposição da descentralização da Administração Pública.

Objetivava a substituição do modelo clássico pelo modelo de administração para o desenvolvimento, que visava essencialmente à expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e a descentralização das atividades do setor público.

No que concerne ao preenchimento das vagas da Administração Pública, pugnava consolidar o caráter voltado à meritocracia, quando salientava a condição essencial do concurso público como porta de entrada aos candidatos que queriam seguir a carreira neste segmento, com o objetivo, também, de estabelecer parâmetros para que este servidor pudesse cumprir com

suas obrigações, caso contrário, a estabilidade não seria empecilho para aplicação das penalidades cabíveis, na medida em que não correspondesse quanto às obrigações estabelecidas.

Buscava-se um serviço público que fosse prestado com eficiência pelos ocupantes dos cargos públicos, e a retribuição pecuniária, pelos serviços eficientemente prestados, era um estímulo para que se trabalhasse por serviços de qualidade.

No entanto, depois de mais de vinte anos do Regime Militar instaurado no Brasil, o que se viu foi uma administração ainda muito centralizada e a presença forte do patrimonialismo, com a recepção de pessoas no serviço público pelas “portas dos fundos”, o que contribuía para o fisiologismo e para a continuidade do nepotismo.

Especialmente, após a redemocratização do país, superadas mais de duas décadas de Ditadura Militar, era preciso que diretrizes fossem elaboradas para pavimentar o caminho, por meio do qual fosse moldada a Carta Magna, no sentido, dentre outros objetivos, da urgente necessidade de redução das desigualdades sociais e da descentralização da Administração Pública, com o intuito de reorganizá-la, tendo em vista que a Constituição Federal estava colocada entre as duas últimas Reformas Administrativas, quais sejam: de 1967 e de 1995.

Para realizar as tarefas imprescindíveis anteriormente explanadas, o governo José Sarney, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>4</sup> constituiu uma expressiva comissão, responsável pela elaboração de documento que contemplava os seguintes objetivos, atinentes à Administração Pública (MARCELINO, 2003 *apud* LUSTOSA DA COSTA, 2008)<sup>5</sup>, como a democratização da ação administrativa, dinamizando-a, com redução do formalismo e transparência dos mecanismos de controle, com a implementação de sua descentralização e desconcentração, traduzindo-se em decisões mais próximas dos cidadãos, bem como revitalizando o serviço público, com a sua valorização, mediante a melhoria dos padrões de desempenho, promovendo a alocação mais eficiente dos recursos.

Os pontos anteriormente citados passaram a fazer parte do novo texto constitucional, promulgado em 1988. São preceituados os princípios da Administração Pública, dentre os quais está o princípio da eficiência, inserido dentre os demais constantes no artigo 37 “*caput*”, pela citada Emenda Constitucional nº 19/1998.

---

<sup>4</sup> Em 2017 o Partido do Movimento Democrático Brasileiro alterou o seu nome para Movimento Democrático Brasileiro (MDB), voltando a ser chamado pelo nome original.

<sup>5</sup> MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.



O referido artigo preceitua a respeito da observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência bem como sobre a necessidade de realização de concurso público para investidura em cargo ou em emprego público, com ressalvas para as nomeações para cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, conforme a lei.

Assim, pugnava-se, pelo texto da Carta Magna, por uma administração mais profissional, que estivesse mais próxima da população, por meio da descentralização, por meio da qual os serviços poderiam ser prestados de acordo com os anseios do pagador de impostos e por servidores que estivessem comprometidos com a sua função precípua de servir ao público, considerando sua aptidão, cujo ingresso não se deu por apadrinhamento e sim por mérito próprio, ao ser submetido ao crivo das provas estabelecidas pelo concurso público.

Em relação ao campo da meritocracia, elucidativa a explanação de Kasznar (1996, p. 2):

[...] Para melhor compreendermos o que é de fato um sistema de mérito, precisamos entender o campo de ação dos funcionários públicos e, conseqüentemente, a relevância do sistema. Um sistema de mérito tem efetivamente a característica positiva e altamente democrática de ser um método de remunerar as pessoas, rejeitando a maioria dos típicos critérios usados nos sistemas de pessoal que excluem a demonstração e a prova de adequação, capacidade e mérito. É isso que um sistema de mérito tenta fazer: realmente impedir que ligações políticas, amizade, nepotismo, parentesco, pressões de grupos de interesse, predisposições culturais ligadas ao saber particular de grupos específicos, raça ou religião exerçam qualquer influência significativa em decisões relativas à seleção de alguém para um cargo, uma promoção, uma transferência local ou internacional.

No entanto, conforme assevera Longo (2007)<sup>6</sup> *apud* Abrucio (2007, p. 70):

[...] Não obstante as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público, previstas na Constituição de 1988, parte desta legislação resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal, e não na produção de **servidores do público**, para lembrar a origem da palavra. Foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população - exemplo claro disso foi o direito irrestrito de greve, que prejudica basicamente os mais pobres.

O que se viu após 1988, quanto à Administração Pública, no que concerne aos servidores públicos, foram incentivos por meio de gratificações, que estavam mais atreladas aos aspectos políticos do que propriamente de mérito (por meio de uma avaliação criteriosa de desempenho), e os salários foram minguando, havendo o consolo apenas no final da carreira, mediante a aposentadoria integral.

---

<sup>6</sup> LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

Corroboram com essa situação Ribeiro *et al.*<sup>7</sup> (2013) *apud* Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p. 489), ao esclarecerem que:

[...] A profissionalização do serviço público previsto pela Constituição veio acompanhada com alguns excessos no corporativismo estatal. Com isso, foram criadas falsas isonomias como incorporações absurdas de gratificações e benefícios; estabeleceu-se um modelo de previdência que era inviável pelo ponto de vista atuarial e injusta pela ótica social.

Nesse contexto, que perdurou durante o governo Collor, a situação do funcionalismo público ficou ainda mais delicada, como se fosse o culpado de todo o problema do Estado e as providências, vistas como equivocadas, acabaram por comprometer as políticas públicas. A esse respeito, discorreu Abrucio (2007, p. 70) que:

[...] pouco a pouco, a opinião pública percebeu que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. Esta percepção infelizmente foi transformada, com a era Collor, em dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate público: a idéia (sic) de Estado mínimo e o conceito de marajás. As medidas tomadas nesse período foram um desastre. Houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal.

Neste cenário, no qual era imprescindível que mudanças fossem realizadas, em meados da década de 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), é proposta a terceira grande Reforma Administrativa, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a batuta do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Sobre a visão do ministro a respeito do contexto mundial acrescenta Abrucio (2007, p. 71) que “Bresser foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil, mas nem sempre ele soube traduzir politicamente tais transformações para as peculiaridades brasileiras”.

A reforma que era costurada tinha como um de seus pilares transformar a visão burocrática em gerencial da administração pública, com enfoque nos fins, ou seja, nos resultados e não nos meios para alcançá-los. Nesse cenário, discorre Abrucio (2007, p. 72) que:

[...] Bresser se apoiou numa idéia (sic) mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época. A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a este paradigma não terem sido feitas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais,

---

<sup>7</sup> RIBEIRO, L. M.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpad, 2013.

percebe-se facilmente a influência destas idéias (sic) na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos.

Entretanto, a tradição histórica do país quanto às reformas administrativas era marcada por contextos autoritários<sup>8</sup>. Nesse sentido, a falta de experiência do debate e da participação das pessoas quanto às mudanças necessárias contribuíram para que a reforma do governo Fernando Henrique Cardoso não obtivesse êxito, mantendo-se o caráter patrimonialista quanto à composição dos quadros públicos, de acordo com a visão de nossos representantes, no Congresso Nacional. Salutar, neste sentido, a explanação de Abrucio (2007, p. 73), quando assevera:

[...] Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas. Ademais, também havia senões no núcleo central do governo, sob a influência do ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, o que levou o Palácio do Planalto a não apostar numa reforma administrativa mais ampla.

Assim, nos governos petistas, que sucederam o governo Fernando Henrique Cardoso, os traços do apadrinhamento e do patrimonialismo, tão arraigados em nossa história, no tocante à administração pública, ficaram muito evidentes. Assevera, neste sentido, Abrucio (2007, p. 77) quando constata que:

[...] a pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Este processo não foi inventado pela gestão petista, mas sua amplitude e vinculação com a corrupção surpreendem negativamente por conta do histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores.

Do exposto, nota-se que permanecem em nossa estrutura administrativa os favoritismos pessoais, em que o patrimonialismo mostra-se cada vez mais incrustado nas mentes daqueles que detém o poder e, por essa razão, julga-se normal o beneficiamento de pessoas próximas, por lações consanguíneas ou colaterais, ou seja, familiares.

Nessa vertente, Wahrlich<sup>9</sup> (1984); Torres<sup>10</sup> (2004) *apud* Lustosa da Costa (2008, p. 846) dizem que “essas atitudes revelavam que o favoritismo tinha maior peso que as admissões por mérito no sistema brasileiro de administração de pessoal dos órgãos públicos”. Contribuíram

<sup>8</sup> Ditadura do Estado Novo na era Vargas (1937-1946) e a Ditadura Civil-Militar (1964-1985).

<sup>9</sup> WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, p. 72-87, 1984.

<sup>10</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

para isso, segundo os autores (2008, p. 846) “o ambiente cultural encontrado pela reforma modernizadora [...], o mais adverso possível, corroído e dominado por práticas patrimonialistas amplamente arraigadas”. Sobre este ponto, quanto ao processo de modernização da administração pública no Brasil, deve-se atentar para nossas raízes culturais. Caldas<sup>11</sup> (2007) *apud* Capobianco *et al.* (2013, p. 65), prolata que:

[...] nosso forte traço autoritário e, ao mesmo tempo, paternalista criou no brasileiro o gosto simultâneo pelo protecionismo e pela dependência. Fomos acostumados, como povo, a nutrir uma postura de espectador sempre dependente de algo ou alguém – em geral, algum tipo “estrangeiro – que nos leve e nos conduza”.

Essa constatação é observada no atual Governo Federal, especialmente quando são analisados os principais pontos da proposição da nova Reforma Administrativa pelo Governo Bolsonaro, do Partido Liberal (PL), por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32. No seu bojo, sob a alegação da consolidação de maior eficiência no serviço público, com a oferta de serviços com maior qualidade, como se os servidores e os serviços prestados, com base no senso comum, de forma generalizada, estivessem numa categoria insatisfatória, de baixa qualidade.

No entanto, é reforçado o patrimonialismo e o apadrinhamento, tão marcantes ao longo da história brasileira e que continua permeando com traços inequívocos todos os governos, inclusive o atual, quando são destacados os principais pontos da citada Proposta de Emenda Constitucional, por Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p. 494):

[...] criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público; facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança; retirar direitos constitucionais dos servidores públicos; modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público; elevar o poder do Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições; reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal; reduzir do Legislativo prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública; reduzir graus de liberdade dos chefes de executivo dos Estados e Municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade.

Do exposto, importante destacar que, em relação aos cargos de liderança, privilegiando o ingresso de pessoas do setor privado, em detrimento do concurso público, o que reforça o apadrinhamento, tão combatido pelas reformas já realizadas, está retirada a diferença entre Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) e Direção e Assessoramento Superiores (DAS), que estabelecem para aquelas a ocupação somente por servidores efetivos, enquanto para essas pelo menos um percentual para esses servidores, cuja ocupação também se destina a outras pessoas que não estão no serviço público (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021).

---

<sup>11</sup> CALDAS, Miguel Pinto (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007

Assim, como o recrutamento pode ser por processo seletivo, reforça-se o caráter de indicações políticas, tornando os recrutamentos enviesados, de acordo com os interesses eleitorais, fazendo com que esses novos atores do serviço público voltem os seus objetivos ao agrado dos governos estabelecidos e não ao Estado.

Como consequência, há sérios riscos de precarização dos serviços, em que as contratações estariam ligadas aos interesses políticos, resultando, provavelmente, no recrutamento de pessoas com competência, no mínimo, questionável, para a ocupação dos cargos públicos.

Conforme apontam Oreiro e Ferreira-Filho (2021), a proposta de reforma administrativa não acata as maiores fontes de distorções do serviço público, que ligadas aos militares, juízes e membros do Ministério Público; cria outras formas de acesso, mitigando o concurso público, tendendo à redução de cargos com estabilidade, aumentando consideravelmente a possibilidade de demissões, tendo em vista que o julgamento e decisão caberão a órgão judicial colegiado, desconsiderando o importante elemento, no direito, da coisa julgada; a criação, conforme citado, dos cargos de liderança e assessoramento, em detrimento ao acesso transparente e meritocrático, aumentando a possibilidade de interferências privadas e conflitos de interesse; e outras reformas consideradas mais relevantes que ficarão em segundo plano, como a fiscal e a tributária, de grande valia para a retomada do crescimento e para a sustentabilidade da dívida pública.

Fica claro o embate constante entre aqueles que buscam a moralização da administração pública, quanto à busca pela meritocracia, que caracterize o ingresso no serviço público, e entre aqueles que insistem nos apadrinhamentos, no patrimonialismo, que mantém viva a prática do nepotismo, pelos beneficiamentos aos familiares dos cargos, não obstante o crime cometido por essas ações, o que compromete a qualidade dos serviços prestados por parte de pessoas inaptas às funções para as quais foram recrutadas.

Observa-se, ao longo das grandes reformas administrativas realizadas, que houve um significativo avanço quanto ao alcance de uma burocracia pública consolidada, porém “ainda subsiste no Brasil um Estado Patrimonialista, o qual se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção” (MATIAS-PEREIRA, 2008 *apud* OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021, p. 490)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

## 2.4 ASPECTOS DO PÓS-GERENCIALISMO: IMPORTÂNCIA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

### 2.4.1 Traços históricos sobre os sistemas de controle

Quando se pensa em controlar algo, tal premissa é válida para qualquer segmento da vida, seja no âmbito particular, quanto, por exemplo, aos gastos familiares, aplicando orientações de contabilidade, no sentido de não gastar mais do que ganha, ou seja, o teto a ser definido em relação aos dispêndios é a renda familiar, que custeará todas as obrigações, que não deverão ultrapassar o que se auferir no mês, para que não haja o endividamento de determinado núcleo familiar; seja no âmbito público, no qual os governantes deverão observar as legislações vigentes, no que concerne ao respeito aos limites de gastos que deverão ser respeitados, evitando-se incorrer em crimes de responsabilidade fiscal e corrupção.

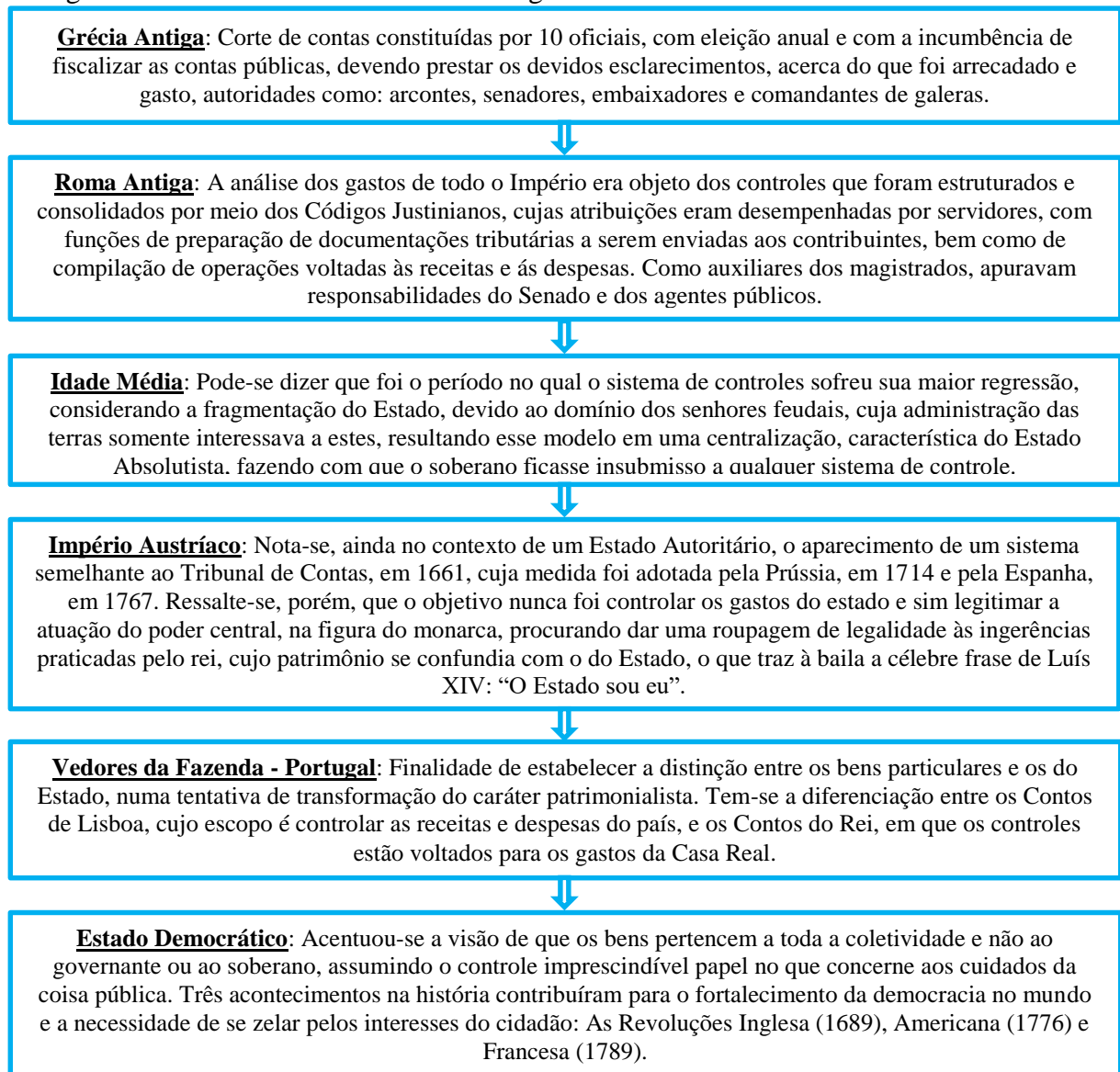
Nesse sentido, os órgãos de controle assumem papel fundamental, com o intuito de colocar freios nas autoridades públicas, para que não usem de suas investiduras, por meio das quais é concedido o poder de conduzir os rumos de uma nação, de forma arbitrária e inconsequente, atraindo sobre a população o peso de administrações irresponsáveis, fazendo com que esta assumira todo o ônus de condutas inescrupulosas dos governantes.

Nesse contexto, adverte Castro (2017, p. 4) que:

[...] a pouca preocupação do gestor em controlar sua própria atuação e a ausência de controles efetivos sempre conduziu a Estados totalitários e representativos do ideal absolutista, já que tais modelos afastavam as hipóteses de controle e o faziam com a intenção de jamais ver limitado seu poder, ou quiçá controlado.

Assim, com o passar dos séculos, houve o cuidado que sempre cercou a necessidade de implementação de sistemas de controle, visando estabelecer barreiras que impedissem os detentores do poder de extrapolarem seus limites, desde a Grécia antiga até os dias atuais, passando pelos mais variados regimes, desde os autoritários até os democráticos, conforme Figura 1.

Figura 1 – Os sistemas de controle ao longo da história



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Castro (2017).

Assim, observam-se, ao longo da história, as tentativas constantes de controle da Administração Pública, como freio às ações das autoridades que possuem o poder de destinar os recursos públicos oriundos das contribuições das pessoas, que têm a expectativa de retorno em melhorias dos serviços que devem ser ofertados com qualidade e com respeito aos impostos destinados para essas finalidades e as respostas, principalmente em Estados, nos quais a democracia é abandonada, por parte de soberanos autoritários, de subjugar qualquer possibilidade de ser controlado, para que, como se o próprio Estado fosse, pudesse proceder de forma irresponsável, com a tranquilidade de não sofrer nenhuma sanção administrativa ou criminal pelos atos de improbidade.

Sobre a importância e conceituação do controle que deve permear a Administração Pública, Miola<sup>13</sup> (1996) *apud* Castro (2017, p. 7) discorre tratar-se de:

[...] princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais da administração.

Com a consolidação do Estado Democrático, o governante está cada vez mais atrelado às normativas que preceituam a obrigatoriedade da observância dos princípios que devem nortear a conduta das autoridades públicas, que deve ser permeada pelo zelo e cuidado em relação aos recursos do pagador de impostos, que responderá legalmente, caso fuja dos preceitos legais que deve percorrer, assumindo, nesse particular salutar importância os órgãos de controle, que apontarão eventuais mazelas e desvios daqueles que deveriam cuidar da administração dos bens da coletividade.

#### **2.4.2 Os órgãos de controle no Brasil**

Com o advento da Constituição Federal de 1988<sup>14</sup>, o controle da atividade estatal ganhou grande destaque, passando a ser exercido internamente, por seus próprios órgãos de controle, como as Auditorias Internas e as Controladorias (da União e suas Autarquias, das Unidades Federativas e dos Municípios) e, externamente, pelo Poder Legislativo, que fiscalizará o Poder Executivo no âmbito da União (Congresso Nacional), dos Estados (Assembleias Legislativas) e dos Municípios (Câmaras Municipais), com auxílio dos respectivos Tribunais de Contas (da

<sup>13</sup> MIOLA, Cezar. Tribunal de Contas: controle para a cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**, p. 204, 1996.

<sup>14</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V- sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; IX- julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; e X- fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.



União, dos Estados Federados e dos Municípios ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver).

A Carta Magna, reconhecendo que todo o poder emana do povo, quando estatui essa verdade, pelo menos na letra fria da lei, logo em seu artigo inaugural, contemplou o cidadão como um dos controladores da Administração Pública, ao estabelecer, no § 3º, do artigo 31, do citado diploma legal que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (BRASIL, 1998). Outro dispositivo constitucional, que reforça o controle social, por meio da participação das pessoas, é o artigo 74, em seu § 2º, quando estatui, logo em seu início que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1998).

Ao discorrer sobre esse ponto, ao evidenciar a importância das pessoas quanto ao controle da administração, Meirelles (2008, p. 623) acrescenta que:

[...] a fiscalização da conduta dos governantes, que antes era um privilégio do Poder Legislativo, na atualidade se estendeu ao próprio cidadão, e em especial ao contribuinte, que hoje em dia tem um direito subjetivo ao governo honesto. A moralidade pública e a probidade administrativa dos agentes do poder são um direito do povo, daí a razão por que o controle de legalidade da administração foi ampliado até o mais simples cidadão.

Evidentemente que a participação popular, nos assuntos que permeiam a administração pública, quanto à cobrança de que seus atos sejam praticados dentro da legalidade e da moralidade, demonstra claro exercício da cidadania e contribuição valiosa do fortalecimento da democracia. No entanto, é salutar que os órgãos de controle possuam todo o respaldo legal, independência e harmonia entre as variadas instâncias, respeitando o princípio da separação dos poderes, para que sejam desenvolvidas as atividades, visando colocar em prática as atribuições, na busca dos resultados engendrados pela legislação, quanto à aplicação dos recursos públicos, em sentido amplo, tendo em vista que o controle não se restringe apenas a observar esse aspecto.

Di Pietro (2014, p. 808), ao tecer comentários sobre o escopo do controle, acrescenta que:

[...] é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Assim sendo, vai muito além de restringir a sua atuação quanto ao prisma dos recursos, devendo perquirir, igualmente, quais os resultados alcançados, se houve eficiência e eficácia

quanto à sua aplicação. Nos dizeres de Castro (2017, p. 15) “não basta que os bens e as receitas do Estado sejam controlados e colocados à fruição de toda coletividade, é necessário que sejam atendidos os interesses coletivos de forma eficiente e satisfatória”.

Nesse contexto, de acordo com os preceitos da nova gestão pública, em contraponto à gestão burocrática, mais preocupada com as formalidades do que com os fins a serem alcançados, no que concerne ao controle da Administração Pública, Filgueiras e Aranha (2011, p. 356) ensinam que:

[...] o controle, portanto, deve ser realizado a partir dos resultados obtidos em confrontação com os padrões pactuados e esperados de desempenho dos gestores. O controle, para a nova gestão pública, não deve se basear no controle dos meios e dos processos empregados para realizar as atividades da burocracia, mas na performance dos gestores para alcançar os resultados esperados. Portanto, o controle não deve se basear em auditorias e processos, mas em resultados objetivos que ampliem os recursos disponíveis ao público por meio da diminuição dos custos.

Nesse sentido, como resposta à população, seria dada maior transparência aos atos dos agentes públicos, visando coibir o comportamento delituoso daqueles que são os delegados pelos cidadãos para a execução das tarefas em prol destes. Essa relação pode ser compreendida como a *accountability*, preconizada por esse novo modelo de gestão. Esclarece, sobre esse ponto, os autores Filgueiras e Aranha (2011, p. 356) que:

[...] A nova gestão pública reforçou o papel dos gestores, ampliando seu poder discricionário. E frente a essa ampliação do poder discricionário dos gestores, defende-se o princípio da *accountability* como meio para diminuir os custos da delegação, dentre eles os custos da corrupção. A *accountability* é compreendida como o princípio a partir do qual se responsabiliza o agente público perante o cidadão.

Com os crescentes escândalos de corrupção na política brasileira, muito evidenciada, especialmente, nas últimas duas décadas, vários esforços foram envidados no sentido de seu combate, com punição dos culpados. Nesse contexto, as instituições, incumbidas desse papel, vêm desenvolvendo mudanças incrementais, no que concerne à *accountability*, objetivando dar respostas rápidas à sociedade, ávida por justiça e intolerante em relação à corrupção, que galgou os degraus de institucionalização.

Nesse sentido, Taylor e Praça<sup>15</sup> (2014) *apud* Aranha e Filgueiras (2016, p. 16), discorrem que:

[...] essas mudanças incrementais das instituições do sistema de *accountability* no Brasil significaram uma maior capacidade para desvelar e tornar público diferentes escândalos de corrupção, os quais possibilitaram conjunturas de mudanças nas regras que fortaleceram o papel exercido por essas instituições na sociedade. Ou seja, à medida que a corrupção no setor público foi sendo desvelada, reforçaram-se os mecanismos de controle e *accountability*.

<sup>15</sup> Taylor, Matthew; PRAÇA, Sérgio. Inching toward accountability. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

Quanto às mudanças incrementais, Aranha e Filgueiras (2016) acrescentam que as instituições, de forma gradativa, vêm incorporando novas regras e novos recursos, no sentido de moldar o funcionamento, no que concerne às suas práticas, traduzindo-se em fatores exógenos, trazidos pela Carta Magna, fixando, segundo os autores “competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os Poderes da República” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 16). Quanto aos fatores endógenos, citam que os agentes passaram a ter maior autonomia, participando “do processo de criação de regras e procedimentos” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 17).

Assim, para que sejam atingidos os objetivos propostos, ou seja, em que conceitos e teorias sejam colocados em prática, os órgãos de controle devem desempenhar suas atribuições com independência, devendo existir entre eles uma relação de harmonia e de colaboração.

Sobre esse ponto, Castro (2017), a partir do entendimento da Carta Magna, discorre que há um conjunto de órgãos desconcentrados. As ações, sem haver relação de hierarquia e sim de horizontalidade, deverão ser permeadas pela harmonia e pela multidisciplinariedade, por meio de uma integração, regida por normas comuns, que trarão a segurança jurídica de que necessitam para persecução dos objetivos e aplicação das penalidades correspondentes.

Quantos aos órgãos de controle e suas respectivas atribuições, tendo em vista que os objetivos do presente trabalho não estão voltados para o aprofundamento desse assunto e sim discorrer brevemente sobre sua importância, num contexto cada vez mais claro de combate às práticas delituosas envolvendo o dinheiro público, em defesa da Administração Pública, no que concerne ao expurgo da corrupção e do nepotismo, como crimes que corroem o Estado, elabora-se o Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Os órgãos de controle e suas características

(continua)

Tribunal de Contas da União (TCU)	Fundado em 1891, a CF de 88 atribuiu ao Tribunal de Contas da União o exercício do controle externo da Administração Pública. Auxilia o Congresso Nacional, quanto à fiscalização do correto exercício por parte dos agentes públicos. Com o advento da Lei de responsabilidade Fiscal, o órgão (mudança exógena) precisou se modernizar, quanto às práticas internas, bem como investir em tecnologia.
Ministério Público (MP)	Como órgão independente, não faz parte de nenhum dos três Poderes da República, porém, traz a responsabilidade de manter a ordem jurídica e de fiscalizar o poder público. Dotado, pela CF de autonomia funcional e administrativa, está apartado dos interesses políticos. Deve primar pela <i>accountability horizontal</i> , o que enseja fiscalizar e promover feitos judiciais em face de políticos eleitos e gestores públicos.
Polícia Federal (PF)	Criada em 1944, apenas com a Carta Magna de 1988 teve as suas competências fixadas como polícia judiciária da União. Em que pese estar subordinada ao Governo, este não poderá dissolvê-la, considerando ser um órgão permanente, de carreira. Os quadros foram sendo estruturados, com o aumento significativo do efetivo, por meio do crescimento do orçamento. Tem a função de polícia judiciária da União, cabendo-lhe investigar, criminalmente, as infrações penais que afrontam a ordem pública e social em detrimento de bens, serviços e interesses da União.

Quadro 2 – Os órgãos de controle e suas características

(conclusão)

Controladoria-Geral da União (CGU)	Criada em 2003, centralizou todo o controle interno, que antes era descentralizado, redundando num importante processo de inovação e de institucionalização de suas práticas no interior da Administração Pública, primando pela gestão e transparência, diretrizes preceituadas na Constituição Federal. Houve, assim, avanço do processo de <i>accountability</i> , tendo como consequência maior fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas. Possui autonomia funcional e iniciativas de prevenção e combate à corrupção.
------------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Aranha e Filgueiras (2016)

Conforme pesquisa realizada junto aos órgãos de controle acima citados, com servidores de carreira (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016), ficou constatado que os objetivos, que devam ser alcançados mediante cooperação e harmonia, ficam comprometidos a partir do comportamento dos agentes, revelando, segundo os autores “a ausência de interações coordenadas e a predominância de uma relação competitiva entre as instituições”. De acordo com a percepção obtida dos entrevistados, sentimentos de cunho pessoal como “ vaidade, relutância em dividir os méritos das investigações” salientam a competitividade existente entre os órgãos, cujo trabalho executado, segundo um entrevistado do MPF, “é feito de forma mais ou menos arbitrária, sem coordenação entre os órgãos” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 34).

Ao tratar sobre a questão da competitividade entre os órgãos, um elemento extremamente importante é destacado: a informação, sendo um instrumento poderoso para quem a detém, como forma de destaque perante as pessoas. Nesse sentido, salutar transcrever o que sentenciam Aranha e Filgueiras (2016, p. 41):

[...] o controle da informação retida pelos agentes das instituições do sistema de *accountability* apresenta-se como um recurso estratégico fundamental. A lógica da disputa entre as instituições do sistema de *accountability* brasileiro ocorre não apenas em torno dos procedimentos, mas também em torno da opinião pública. Dado o contexto em que as capacidades institucionais para desvelar a corrupção se ampliaram, as instituições do sistema de *accountability* passam a disputar a opinião pública de modo a consolidar os seus interesses na arena política. Aliando uma atuação fortemente voluntarista dos agentes com uma estrutura que não cria incentivos para a cooperação institucional, a informação se torna um recurso estratégico, tanto para pressionar o sistema político, quanto para ampliar a legitimidade da ação de tais agentes junto à sociedade.

O Brasil, especialmente na última década, se tornou um terreno muito fértil, para o cultivo das vaidades e do aparecimento dos “heróis”, que se apresentaram perante a população, cansada do histórico de corrupções que sempre permeou a política, cuja prática foi desnudada pelos órgãos de imprensa, ao reportar o trabalho dos órgãos de controle e da justiça, como se fossem mais importantes do que as instituições que representavam, com suas regras e sistemáticas a serem obedecidas. Trata-se (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 41-42):

[...] de uma estrutura com poucos incentivos para a cooperação institucional, alicerçada em uma atuação voluntarista dos seus agentes (...) no âmbito do Estado brasileiro, é preciso considerar que a ecologia processual fortemente informal e pouco sistematizada, um sistema que incentiva a competição, a ausência de procedimentos sólidos de sequenciamento de atividades de controle e uma dinâmica de troca de dados pautada pela criação de obstáculos e pelo uso político da informação terminam por prejudicar os resultados do sistema de *accountability*.

Nesse contexto, a Operação Lava Jato vem ao encontro dos anseios das pessoas, que tomam as ruas brasileiras, exigindo reprimenda às práticas corruptas, muito evidenciadas pelos órgãos de imprensa e pelas chamadas delações premiadas, por meio das quais, políticos e autoridades, envolvidos em escândalos de corrupção, para amenizar suas penas perante à justiça, produziam calhamaços de documentos que viriam a formar a convicção do então juiz Sérgio Moro, para prolatar as sentenças condenatórias, conformadas, posteriormente, nos Tribunais Superiores.

Entretanto, há identificação do voluntarismo e da seletividade dos agentes, tanto do Poder Judiciário, quanto do Ministério Público.

Nesse sentido, duas considerações foram feitas por Bello *et al.* (2020), quanto à atuação voluntarista dos agentes e da própria Operação Lava Jato, ao discorrerem quanto àquela que:

[...] para nós, por exemplo, é evidente, sobretudo após as revelações do *Intercept* Brasil, que havia intenção, por partes dos procuradores do Ministério Público Federal (MPF) e de Moro, de impedir a candidatura de Lula e, por conseguinte, uma preferência por Bolsonaro (BELLO *et al.*, 2020, p. 1.647).

Quanto a esta (BELLO *et al.*, 2020, p.1658), acrescentam que “a Operação Lava Jato é também parte de um movimento mais amplo na sociedade brasileira, que passou a demandar ação contra a corrupção específica e alegadamente causada pelo Partido dos Trabalhadores (PT)”.

Ainda nessa ótica voltada à conduta do agente, no Brasil, um termo foi cunhado por Abranches (1988), o chamado “presidencialismo de coalizão”, por meio do qual o presidente da república costura suas alianças políticas, num contexto multipartidário e de grande fracionamento ideológico, em três momentos distintos, quais sejam: antes do pleito eleitoral; durante a montagem do governo e distribuição de ministérios e cargos aos aliados; e após o governo, diga-se, estabelecido, que buscará as alianças necessárias, para concretizar maioria no Congresso Nacional, por meio da qual pugnará pela governabilidade necessária, visando aprovar reformas, projetos e leis, de interesse do governo, objetivando ao atendimento dos anseios dos governados.

No entanto, há outros interesses envolvidos nesse mundo político, no qual a visão de controle vai de encontro à vontade dos agentes, que buscam diminuir ou mesmo enfraquecer a

atuação dos órgãos competentes, para que haja um afrouxamento quanto ao recrudescimento da fiscalização de recursos destinados à implementação de políticas públicas nos estados e municípios, facilitando práticas condenáveis como a corrupção.

Nesse sentido, discorrem Costa e Silame (2022, p. 326), ao citar a possível atuação dos agentes, no sentido do enfraquecimento dos órgãos de controle, visando auferir as benesses políticas, com o relaxamento de suas competências:

Uma vez que a Controladoria Geral da União tem a competência de investigar, dentre outros, ministérios e suas burocracias, pode haver uma tentativa de limitar a autonomia de atuação do órgão em decorrência de interesses políticos. Tal tentativa pode ser vista, em princípio, na arena legislativa na forma como cada partido se posiciona em relação às matérias relativas ao órgão.

Assim sendo, o chefe do Poder Executivo poderá exercer pressão nos órgãos de controle, vindo a diminuir sua discricionariedade e autonomia, no sentido do enfraquecimento das ações em relação aos partidos políticos que compõem a base do governo, cuja aliança e sua manutenção tornam-se fundamentais para a aprovação, no Legislativo das matérias de interesse do Presidente da República.

Em pesquisa realizada sobre a CGU, abordando seu desenho institucional, Costa e Silame (2022), no período de 2001 a 2016, concluem que o órgão, após adquirir maior autonomia e discricionariedade, a partir de 2003, no governo do ex-presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), estando na estrutura da presidência, ganhando *status* de ministério, após 2016, no governo do ex-presidente Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), se enfraqueceu, reduzindo-se a sua autonomia e discricionariedade, cuja manobra foi alvo de críticas por parte da sociedade e de partidos de oposição, que enxergaram nesse ato o comprometimento da capacidade de prevenir, fiscalizar e combater a corrupção, com sua perda de *status* ministerial e saída da estrutura da Presidência da República.

## 2.5. ASPECTOS DA LEI: FONTES, HIERARQUIA, ELEMENTOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS

### 2.5.1 Fontes

Diniz (2014) cita como fontes jurídicas, as fontes materiais, mencionando que as relações econômicas causam modificações nas normas, bem como os valores observados em dado momento da história, tais como a ordem, segurança, justiça e paz social; e as fontes formais, que se subdividem em estatais, tendo a legislação como fonte do direito, e não estatais, que abarcam o costume, a doutrina e as convenções em geral.

Reale (2002), por sua vez, adverte que a distinção entre fonte formal e material tem se mostrado equivocada no campo da Ciência Jurídica, cujo termo “fonte do direito” deve ser utilizado no tocante apenas aos processos de produção de normas jurídicas. Entende o autor que, dentro da fonte material, há motivos éticos ou mesmo econômicos, que condicionam o surgimento de um regramento jurídico, porém, o seu estudo está ligado ao campo filosófico ou sociológico, estando, por assim dizer, fora da Ciência do Direito.

Rizzatto Nunes (2014), quanto às fontes estatais e não estatais, que embasam e influenciam o surgimento de uma lei, cita, como integrantes daquela, a própria lei e a jurisprudência e, como integrantes desta, o costume jurídico e a doutrina.

O ordenamento jurídico existe para regular as relações humanas. Estabelece, por exemplo, no Direito Administrativo, as normas que regulam os processos administrativos na Administração Pública, entre os poderes e seus administrados; no Direito Penal, há o estabelecimento dos tipos penais (direito material) e suas cominações legais, com a busca das penas (direito processual), que contempla o famoso brocardo jurídico: “não há pena sem lei anterior que o defina e não crime sem prévia cominação legal”.

Assim, as leis são estabelecidas para nortear a vida em sociedade, com cominações de sanções, seja na esfera cível, penal ou administrativa, imputadas àqueles que descumprirem as regras postas, provenientes do Estado, cuja Casa Legislativa age em nome de cada pessoa, por meio da outorga do voto, através do qual os parlamentares recebem dos eleitores a “procuração”, que se constitui no mandato, e agirão, em meio aos acontecimentos e modificações sociais e econômicos, formulando e promulgando, mediante a atividade legislativa, as leis, cuja observância se impõe a todos (DINIZ, 2014).

Observa-se, nesse caso, o princípio da legalidade, por meio do qual entende-se que alguém fará ou deixará de fazer alguma coisa em virtude de lei. Ferraz Jr. (2018) salienta que as nações, sob a égide de regimes constitucionais, observarão, em suas Cartas Magnas, a relevância da lei, cujos preceitos vão disciplinar as ações ou os casos em que deverão se abster de cometê-las.

Por fim, Diniz (2014) ensina que há duas categorias em relação aos estatutos legislativos, que são as primárias, por se bastarem em si mesmas, revelando, imediatamente, o direito positivo; e as secundárias, que consistem em normas subordinadas à lei, que, às vezes, dará a eficácia, reportando a ela de forma implícita ou explícita, cujos atos, em termos de hierarquia, por essa razão, lhes são inferiores.

### 2.5.2 Hierarquia das leis

Como a motivação para a elaboração desse trabalho se deu em virtude da aplicação de um Decreto, pertinente se faz a explanação sobre a hierarquia das leis e as principais características dos atos normativos.

Os dispositivos insculpidos na Constituição Federal (CF) estão acima de todas as outras normas do ordenamento jurídico do Brasil. Todas as demais leis devem decorrer dos preceitos constitucionais, não devendo afrontá-los, sob pena de serem declaradas inconstitucionais. Por isso Diniz (2014) diz que se trata de uma sobre norma, pois dita como as outras deverão se revestir em seu conteúdo ou em sua forma, estabelecendo princípios a respeito do exercício de suas competências impositivas e preceitos que garantem os direitos individuais dos cidadãos. Estes traços se estendem às emendas constitucionais, que inovam o direito vigente, quer pela modificação, quer pela edição de novos ditames impositivos.

Os dispositivos elencados como Lei Complementar (LC) são alusivos, conforme assevera Reale (2002), à estrutura estatal ou aos serviços do Estado, cuja matéria está prevista na CF. Para a sua aprovação é exigido, conforme o artigo 69 da Carta Magna, quórum qualificado, ou seja, deve passar pelo crivo da maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional. Por meio da LC, explana Diniz (2014) que a União poderá decretar empréstimos compulsórios e conceder isenção de impostos, em certos casos. Diniz (2014, p. 308) chega a afirmar que “a lei ordinária, o decreto-lei e a lei delegada sujeitam-se à lei complementar, sob pena de invalidação, se a contradisserem”.

Na vertente contrária Ramos (2020) ao analisar aspectos que possam trazer luz à questão sobre haver ou não hierarquia entre leis complementares e ordinárias, ao discorrer que o artigo 59 da CF, coloca-as no mesmo plano, bem como as demais, exceto as emendas. Conclui ao afirmar que “as Leis Complementares e as Leis Ordinárias são oriundas de um fundamento de validade comum, que as coloca num mesmo plano de igualdade, sendo impossível asseverar pela existência de hierarquia” (RAMOS, 2020, p. 4).

A Lei Ordinária, conforme ressalta Reale (2002, p. 165) “é a grande categoria das normas legais, nascidas do pronunciamento do Congresso, com a sanção do Chefe do Executivo”. É editada pelos três Poderes Legislativos: União, Estados e Municípios. Como o Brasil é uma República Federativa, cujo princípio da autonomia norteia seus entes federados, não há hierarquia entre as leis em tela, ou seja, a federal não está acima da estadual e esta não está acima da municipal, configurando-se ato legislativo típico. Podem ser citadas como



exemplos de leis ordinárias as que preceituam sobre o inquilinato, sobre as falências e sobre o salário-família (DINIZ, 2014).

A Lei Delegada, como o próprio nome indica, é aquela em que houve delegação para que outro Poder se imiscuisse em competência que não é sua, para legislar. Essa delegação é dada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, cujo chefe, o Presidente da República elabora e edita a lei, porém, nos limites estabelecidos por aquele Poder, por meio de resolução do Congresso Nacional, que apreciará a lei elaborada pelo Executivo, no sentido de constatar que sua elaboração se circunscreve à permissão dada (REALE, 2002).

A lei em questão está no mesmo nível da Lei Ordinária. A razão de o legislador permitir que se atribua a outro poder a sua elaboração se deve por dois motivos: acelerar a criação de novos preceitos jurídicos e evitar que, no período dos debates parlamentares, haja manobras que tendam a anular os efeitos da lei projetada.

Quanto à tão propalada Medida Provisória (MP), convém esclarecer que não se trata de lei, embora esteja no mesmo escalão hierárquico da lei ordinária (DINIZ, 2014). Cabe ao Presidente da República, no exercício de sua competência constitucional, expedir a medida provisória, cujas normas substituíram o antigo decreto-lei.

Essas normas em análise, conforme preconiza o artigo 62, da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001, possuem força de lei, em caso de relevância do interesse público e urgência. Perderão a eficácia se não houver a conversão em lei no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável uma única vez por igual período, devendo ser submetidas, de imediato, ao Congresso Nacional.

A mencionada EC salienta, em seu § 6º, do citado artigo, que a MP entrará em regime de urgência se for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias da sua publicação, em ambas as Casas Legislativas, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas, até que se ultime a votação da MP.

As medidas provisórias, de acordo com os esclarecimentos de Diniz (2014, p. 310) não versarão sobre as seguintes matérias, como um freio ao poder normativo do Presidente da República:

[...] questões de cidadania, nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil; a respeito da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; sobre questões orçamentárias; sobre detenção ou sequestro de bens, de poupança ou de qualquer outro ativo financeiro; questões que são de competência de lei complementar; e assunto que consta em projeto de lei já aprovado no Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Em relação ao Decreto Legislativo, sua promulgação é feita pelo Presidente do Senado Federal, que o manda publicar, versando sobre matéria de competência exclusiva do Congresso

Nacional, não sendo remetido ao Presidente da República para ser sancionado. Situa-se no mesmo nível da lei ordinária e versa sobre retificação de tratados e convenções internacionais e de convênios interestaduais, bem como sobre julgamentos de contas do Presidente da República.

No que concerne às Resoluções do Senado, são deliberações de uma das Câmaras, do Poder Legislativo ou do próprio Congresso Nacional. Por essa razão, as resoluções em comento têm força de lei ordinária. Versam sobre assuntos do interesse peculiar do poder em questão, tais como licença ou perda do mandato de deputado ou senador, fixação de seus subsídios. A publicação se dá pela mesa do Senado, que as promulgam, cuja aprovação ocorre por maioria absoluta de seus membros, não havendo sanção.

Os Decretos Regulamentares se incumbem da regulamentação de uma lei, com o objetivo de facilitar a sua execução ou aplicação, tratando-se de normas jurídicas gerais, abstratas e impessoais, emanadas pelo Poder Executivo das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Por sua característica, não é permitido aos decretos em análise inovar em direitos e obrigações, não podendo ampliar ou reduzir o conteúdo dos comandos legais que regulamentam.

Nesse sentido, pertinentes os dizeres de Ferraz Jr. (2018, p. 193):

[...] devem servir ao fiel cumprimento da lei, não podendo, em tese, contrariar-lhe os conteúdos prescritivos nem acrescentar-lhe outros. Essa restrição está ligada aos valores da segurança e da certeza. Apesar disso, é conhecido o problema do moderno Estado-gestor que, em face da complexa celeridade das transformações econômicas, acaba por contrariar aquela restrição, produzindo, no rol das normas regulamentadoras, prescrições que ou são incompatíveis ou extrapolam as limitações legais.

Quanto às Instruções Ministeriais Expedidas pelos Ministros de Estado, Diniz (2014) assevera que versam sobre disposições atinentes às suas respectivas pastas, contidas em leis, decretos e regulamentos. As circulares, segundo a autora, são normas jurídicas que objetivam padronizar o desenvolvimento dos serviços administrativos.

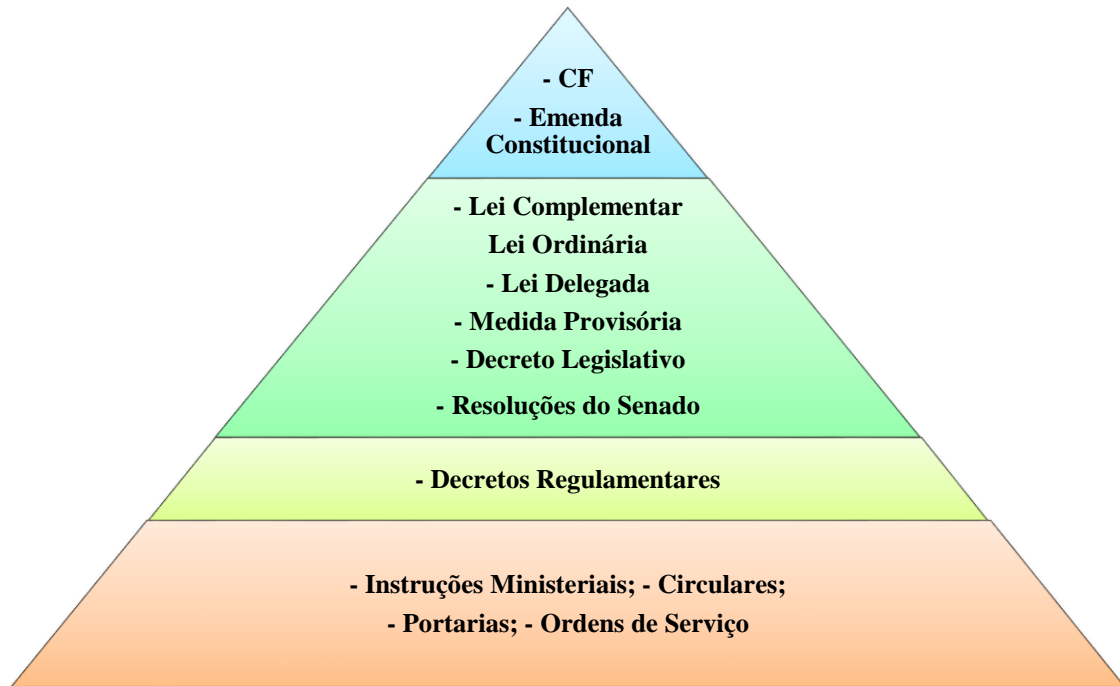
As Portarias são normas gerais estatuídas desde um Ministério até a mais simples repartição pública, que objetivam estabelecer os regramentos para orientação dos comandados ou mesmo para designar funcionários para atuarem em comissões de sindicância ou mesmo visando a instauração de procedimentos administrativos (DINIZ, 2014).

Por fim, as Ordens de Serviço, segundo a autora, são determinações concretas que visam a execução de um determinado serviço a cargo de agentes credenciados para tal realização.

Conforme a demonstração a seguir, de acordo com o artigo 59, I a VII da Carta Magna e os mencionados autores, que embasaram o que foi discorrido acima sobre os atos normativos

e suas características, é apresentada a figura, que evidenciará de forma didática, o posicionamento hierárquico dos atos normativos:

Figura 2 – Hierarquia das Leis no Ordenamento Jurídico do Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Constituição Federal de 1988; Reale (2002); Diniz (2014); Ferraz Jr. (2018); Ramos (2020).

Como o Brasil é uma república federativa, têm-se as leis federais, estaduais e municipais. Assim, estabelece-se a hierarquia sob dois aspectos (RÁO, 1997): quanto à extensão de sua eficácia, num grau maior ou menor; e quanto à conformidade de leis inferiores às de maior relevância, estando no topo dessa escala a Constituição Federal e a esta todas as demais deverão obedecer e se adaptar.

### 2.5.3 Elementos objetivos e subjetivos

Importante lição é trazida por Reale (2014, p. 376), a respeito da importância dos dois elementos que, segundo o entendimento do autor, acabam se complementando. Essa situação deve permear a justiça, quando estabelece que:

[...] a justiça deve ser, complementarmente, subjetiva e objetiva, envolvendo em sua dialeticidade o homem e a ordem justa que ele instaura, porque esta ordem não é senão uma projeção constante da pessoa humana, valor-fonte de todos os valores através do tempo.

Nesse sentido, quanto ao Decreto nº 7.203/2010, torna-se imprescindível a análise da presença dos elementos em comento para a configuração da prática do nepotismo. Quanto aos aspectos objetivos, discorre o citado diploma legal que, estando provado o parentesco e configurado o grau estabelecido no dispositivo legal, bem como a cláusula editalícia, vedando a contratação de parentes de agente público para o mesmo órgão ou para a mesma entidade em que exerce cargo comissionado, está configurado o nepotismo. No entanto, observam-se aspectos subjetivos, quando determina que será objeto de apuração específica, se houve indícios da influência do agente na contratação de familiar (artigo 6º).

O verbo “apurar”, constante do elemento subjetivo, insculpido no artigo 6º do citado Decreto, traz o sentido inequívoco de “investigar”, de “clarificar”, de “depurar”, de “aclerar”, enfim, por meio de uma análise profunda, de uma investigação séria do caso concreto, estabelecer se houve conduta delituosa do agente, por meio da qual utilizou-se de sua influência ou posição de poder, no sentido de beneficiar um familiar seu, com a oferta de emprego na Administração Pública.

Neste sentido Stocco (1999, p. 66) ao discorrer sobre a culpa, como fato propulsor do ato ilícito, preconiza que “nesta figura encontram-se dois elementos: o objetivo, expressado na iliceidade, e o subjetivo, do mau procedimento imputável”.

Outro diploma legal, cujo dispositivo se insere na discussão em tela, preceitua que a conduta do agente será objeto de apuração, por meio de um processo disciplinar, ou seja, perquirir-se-á se contribuiu para que fosse produzido o resultado delituoso, no caso, se cometeu o crime de nepotismo, oferecendo-lhe todas as garantias contempladas no Direito como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Assim, pertinente trazer à baila, o que prescreve o artigo 148, da Lei nº 8.112/90<sup>16</sup>, o qual assenta que “o processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar a responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontra investido” (BRASIL, 1990).

Assim sendo, para que esteja configurado o crime, ocasionado pela conduta do agente, resultante de postura delituosa, tipificada na norma, que foi afrontada, é imprescindível a apuração, a investigação e a conclusão que houve um nexo de causalidade, ou seja, uma relação que liga o resultado produzido mediante a ação do agente público, com o fim precípua de favorecer o seu núcleo familiar.

---

<sup>16</sup> Regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Segundo Meirelles (2014, p. 576) estará configurada a responsabilidade administrativa do agente, mediante o dever de apuração, por parte da autoridade competente, através do devido processo legal, quando ficar estabelecida a:

[...] violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A autoridade competente tem o dever de apurar essa violação.

Em outro ponto de sua clássica obra, o autor assevera que não se concebe a imputação de responsabilidade objetiva ao servidor, ou seja, aquela que não se investiga se houve culpa, devendo o comportamento ser apurado. Desta forma “não há, para o servidor, responsabilidade objetiva ou sem culpa. A sua responsabilidade nasce com o ato culposo e lesivo” (MEIRELLES, 2014, p. 578).

Foram citados dois importantes estatutos legais, que mencionam em seus dispositivos o caráter da subjetividade, quais sejam: o Decreto, objeto de análise da presente dissertação, e a Lei que rege o funcionalismo público federal, conhecida como Regime Jurídico Único (RJU). No entanto, conforme abordado no tópico sobre a hierarquia das leis, o diploma legal que está no topo da pirâmide é a Constituição Federal.

Nesse sentido, prescreve a Carta Magna, em seu artigo 5º, inciso LV que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. O citado dispositivo está inserido no Título destinado a estabelecer os direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro, cujos preceitos têm o caráter de cláusula pétreia, ou seja, jamais poderão ser alterados ou mesmo suprimidos por Emenda Constitucional, o que ocorrerá somente se houver a promulgação de outra Constituição Federal.

No próximo capítulo serão trazidos todos os pormenores relativos à Súmula Vinculante nº 13, do STF, que estabelece para fins de comprovação do nepotismo o grau de parentesco, envolvendo o agente ou a autoridade pública e seu respectivo familiar, tratando-se do aspecto objetivo da lei.

No entanto, conforme será abordado, há entendimento sobre a importância do elemento subjetivo, devendo estar comprovada a intenção da autoridade ou do agente em contratar ou nomear familiar, com o qual tenha vínculo consanguíneo ou por afinidade, descrito na citada Súmula.

## 2.6 SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### 2.6.1 Considerações iniciais

A Súmula Vinculante nº 13/2008, de 21 de agosto de 2008, do STF pode ser considerada como um marco inicial na Nova República, no sentido legal, visando ao combate do nepotismo no Brasil.

Essa prática traz em seu bojo o que se compreende por corrupção, num aspecto mais amplo, de apropriação da Administração Pública por pessoas que ingressam nos quadros públicos por indicações espúrias, em detrimento de critérios técnicos, resultando numa prestação de serviços que não atende às necessidades das pessoas, tendo em vista que os executores não possuem habilidades e competências para a eficaz realização de suas atribuições.

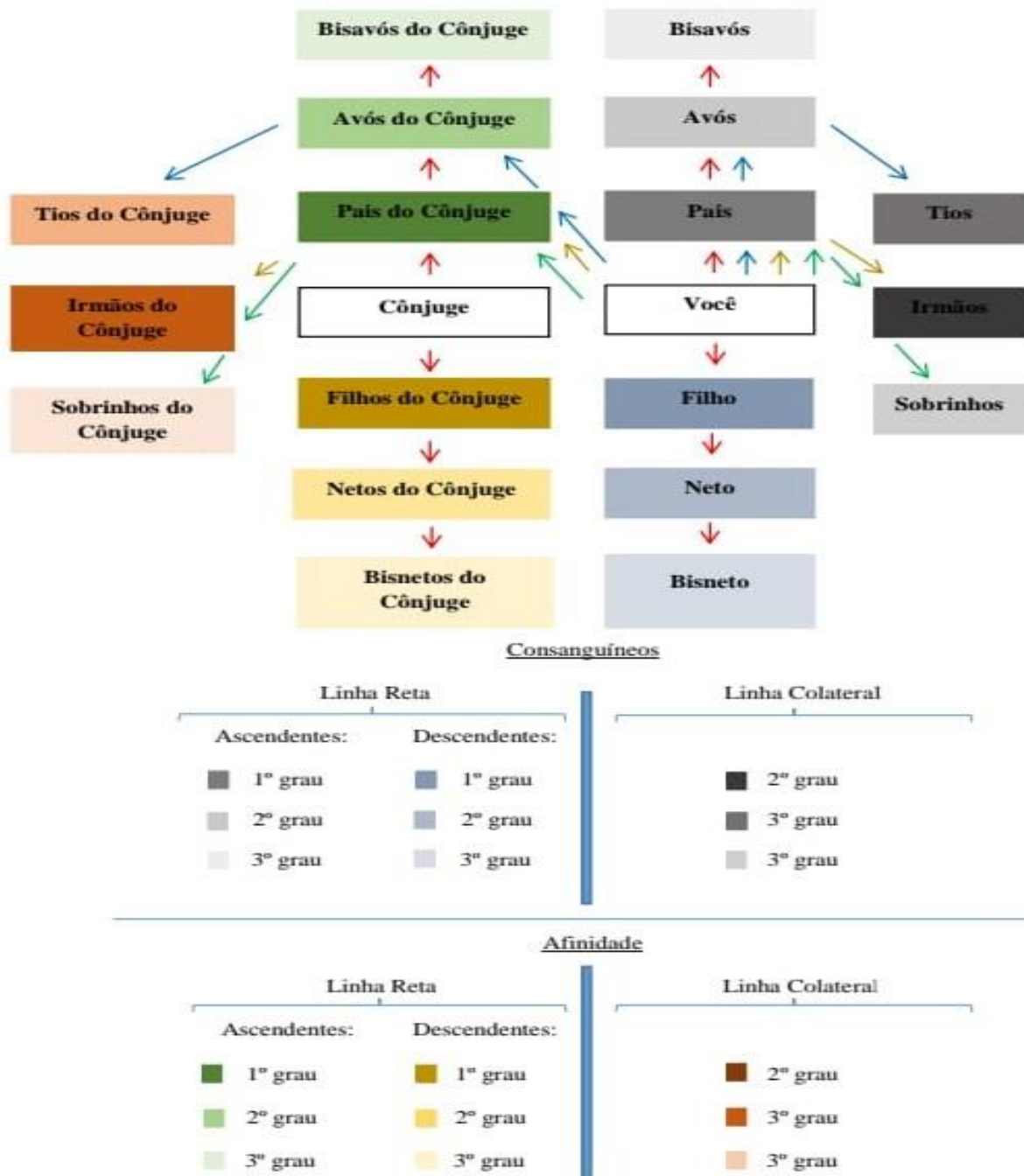
O nepotismo, não obstante o empreendimento de todos os esforços, por parte dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quanto ao seu combate e eventuais punições, questiona-se: vale extrapolar a competência legislativa, para se estabelecer um diploma legal que vede o nepotismo em nosso país, ao estender tal proibição até o 3º grau, no que tange ao parentesco por afinidade, tendo em vista que o Código Civil, em seu artigo 1.595, § 1º, preceitua alcançar até o 2º grau por afinidade?

Diante desse questionamento Rodrigues (2012, p. 209) se posiciona ao discorrer que “a reação a um mal enraizado na cultura brasileira deve igualmente radicalizar o combate, se pretende obter êxito”. Em seguida, para justificar a ação do STF, o autor faz comparação com um procedimento cirúrgico, ao emendar que “como numa cirurgia para extirpar um cancro, deve-se ter uma margem de segurança (para evitar uma recidiva)” (RODRIGUES, 2012, p. 209).

Cumprido salientar que o critério adotado pela Suprema Corte diz respeito apenas quando estiver em análise casos relacionados ao nepotismo (extensão até o 3º grau de parentesco, em linha reta, colateral ou por afinidade), ao passo que prevalece o que está insculpido no Código Civil (limite até o 2º grau de parentesco por afinidade) para os demais casos envolvendo relações jurídicas.

Para melhor compreensão sobre os graus de parentesco, é elaborada a Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Demonstração do Parentesco em Linha Reta, Colateral e por Afinidade



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

De acordo com o Código Civil, as pessoas que possuem o parentesco em linha reta são aquelas que estão umas para as outras numa relação que configura ascendência e descendência (artigo 1.591). Em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, são pessoas provenientes de um mesmo tronco, porém, sem que haja a descendência umas das outras (artigo 1.592).

Como saber os graus de parentescos? O artigo 1.594, do Código em comento, prescreve que são contados, em linha reta (ascendentes e descendentes) os graus de parentesco pelo

número de gerações, e em linha colateral também se usa como parâmetro o número de gerações, porém, chegando-se ao ascendente comum e descendo até encontrar o parente, objeto da busca, cujo grau estará evidenciado.

Por afinidade, de acordo com a lei civil (artigo 1.595), entende-se a relação de parentesco com as pessoas ligadas ao cônjuge ou ao companheiro. Assim o referido artigo em seu parágrafo 1º define como parentes, neste caso, limitando-se a eles, os ascendentes, os descendentes (1º grau) e os irmãos (2º grau), ou seja, o sogro, a sogra, o genro, a nora, o enteado, o padrasto e a madrasta, cujos vínculos não serão dissolvidos com o fim do casamento, conforme estatui o § 2º do artigo em tela.

Do exposto, quanto ao parentesco, o nepotismo, de acordo com a Súmula Vinculante nº 13, estará configurado quando envolver o parentesco até o 3º grau, em linha reta, colateral ou por afinidade, conforme o Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Demonstração das Formas e dos Graus de Parentesco

Formas de Parentesco			Graus de Parentesco		
			1º Grau	2º Grau	3º Grau
Parentes Consanguíneos	Linha Reta	Ascendentes	Pais (incluindo Madrasta e Padrasto)	Avós	Bisavós
		Descendentes	Filhos	Netos	Bisnetos
	Linha Colateral			Irmãos	Tios e Sobrinhos
Parentes por Afinidade	Linha Reta	Ascendentes	Sogros (pais do Cônjuge)	Avós do Cônjuge	Bisavós do Cônjuge
		Descendentes	Filhos do Cônjuge	Netos do Cônjuge	Bisnetos do Cônjuge
	Linha Colateral			Irmãos do Cônjuge	Tios e Sobrinhos do Cônjuge

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

Pode-se inferir que, para a configuração do nepotismo, dois elementos serão de fundamental importância: o objetivo e o subjetivo. O primeiro está relacionado com o vínculo familiar, ou seja, estando presente o grau de parentesco estabelecido na Súmula Vinculante nº 13, tem-se o indicativo do favorecimento ao parente, quando de sua nomeação para ocupar um cargo público; o segundo está relacionado com a vontade do agente em beneficiar uma pessoa



que faz parte de sua família, ou seja, é preciso que se detecte o comportamento anímico daquele que pretende beneficiar o núcleo familiar com a indicação em comento.

Os dois elementos são trazidos por Tourinho (2011), no entanto, a autora, no que tange ao elemento subjetivo, acrescenta tratar-se de difícil concretização, razão pela qual determina que, estando presente o elemento objetivo, ou seja, a comprovação de parentesco e o grau estabelecido na legislação, está configurado o nepotismo. Porém, Tourinho (2011, p. 3) não pacifica a questão, ao trazer um exemplo, por meio do qual, ao não se comprovar o elemento subjetivo, não está configurado o nepotismo:

[...] assim, tem-se o caso em que alguém é nomeado Presidente de Empresa Estatal na qual o seu irmão exerce um cargo comissionado há mais de dois anos. Ora, apesar da presença do aspecto objetivo do nepotismo na espécie, relação de parentesco, não haverá o aspecto subjetivo, ou seja, as nomeações não guardam interdependência entre si, não houve intenção de beneficiar laços de parentesco neste caso. Logo, não se pode falar em nepotismo nesta hipótese.

Por outro lado, Di Pietro (1991, p. 111) dá um enfoque diferente quanto ao ponto em discussão, quando discorre sobre o elemento objetivo, prescindindo do elemento subjetivo, preceituando que:

[...] não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, a boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

No entanto, Rodrigues (2012, p. 211) pondera, ao esclarecer que “há casos fronteirços que para a configuração do nepotismo ilícito requerem a cabal comprovação do elemento subjetivo”. O contraditório é trazido à baila a partir de parecer exarado na Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2006, cujo escopo é a vedação expressa da prática de nepotismo, por meio do qual o senador Demóstenes Torres (PFL)<sup>17</sup>, na mesma linha do caso hipotético citado anteriormente, traz a seguinte situação (RODRIGUES, 2012, p. 211):

Ao vedar que parentes ocupem cargos em comissão em uma mesma pessoa jurídica, a Súmula dá ensejo à configuração de situações de todo absurdas. Imagine-se o caso de um ocupante de cargo em comissão de assessor do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, cujo tio exerce uma função de confiança de chefe de seção do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Como o Ministério e o Tribunal integram uma mesma pessoa jurídica – a União –, haveria, nessa hipótese, ofensa à Súmula. Cumpre indagar, contudo, se tal situação realmente se caracterizaria como um caso de nepotismo. Somente por inspiração torquemadiana se poderia entender que parentes de terceiro grau, que mantivessem entre si pouco ou nenhum contato, vivessem em locais diversos, trabalhassem em órgãos federais distintos e exercessem cargos em comissão de menor nível hierárquico pudessem um influenciar a nomeação do outro. Mais ilógico ainda seria o quadro, se o nomeado em último lugar ocupasse um cargo superior hierarquicamente ao de seu parente. Alguém poderia ser impedido de exercer

<sup>17</sup> Em 2007 o Partido da Frente Liberal alterou o seu nome para Democratas (DEM).

o cargo de Secretário Executivo de um Ministério simplesmente porque seu irmão é chefe da seção de almoxarifado da Superintendência da Receita Federal do Brasil no Rio Grande do Sul.

Pelas considerações expostas pelo senador, observa-se que a Súmula Vinculante nº 13 merece críticas, cujo elemento subjetivo se faz necessário. No afã de se coibir essa prática nefasta, deve-se tomar o devido cuidado para que, em nome de se buscar corrigir comportamentos reprováveis ao longo da história do país, não sejam cometidas injustiças, sendo atribuída a conduta do cometimento do nepotismo, a quem não é razoável tipificar como incorrido na situação em discussão.

Nesse sentido, Rodrigues (2012) menciona, com muita propriedade, o termo razoabilidade, cujo teor da súmula carecerá de restrições, quanto à sua aplicabilidade, ressaltando a importância da comprovação do elemento anímico.

Outro ponto que merece ser destacado são as situações que trazem dois enfoques diferentes, para se concluir haver ou não afronta à lei, quanto ao nepotismo, residindo, nesse segundo caso, justificadas críticas ao STF por não considerar crime a nomeação para os cargos de natureza política, cabendo aqui duas distinções: quando o nomeante for o agente político que se submete ao pleito eleitoral e conquista a vitória para os cargos eletivos, tais como: presidente da República, governadores e prefeitos; e o nomeado compuser, por exemplo, o primeiro escalão dos respectivos governos como ministros e secretários de Estado. Quanto à outra configuração, tem-se o nepotismo quando a nomeação recair em cargos de natureza profissional ou administrativa, em que pese a pessoa nomeada possuir competência e qualificação para desempenhar as funções para as quais foi designada.

Diante dessa interpretação dada pela Suprema Corte, podem ser aferidas duas modalidades de nepotismo, conforme entendimento trazido por Rodrigues (2012) ao explanar sobre a ilicitude do ato quanto às nomeações voltadas para os cargos não políticos e, em muitas das vezes, caracterizados por remunerações mais modestas, e sobre os perfeitamente lícitos, quando as nomeações recaem em cargos políticos, ou seja, ocorrem as nomeações dos familiares para os cargos do primeiro escalão do governo, cujos agentes políticos (governadores e prefeitos), não raro, criam novas secretarias, visando alçar para esses cargos parentes que, em muitas ocasiões, já ocupam cargos subalternos, com o intuito de migrar do nepotismo ilícito para o lícito.

Esse posicionamento revela uma total desconexão do STF com a realidade do que ocorre com as administrações públicas Brasil afora. Evidencia esse sentimento Rodrigues (2012, p. 218) ao estabelecer que:

[...] a exclusão dos mencionados agentes políticos do alcance da Súmula Vinculante nº 13 revela um contrassenso em total desacordo com a moderna doutrina dos atos políticos. Ademais, revela o desconhecimento da Suprema Corte dos reais problemas enfrentados nos milhares de municípios brasileiros, no que concerne à prática do nepotismo. O beneficiamento de parentes com cargos de primeiro escalão de governo tem gerado consequências nefastas às administrações públicas locais.

Essa questão relevante será abordada, de forma pormenorizada, quando da análise dos precedentes históricos, que contribuíram para a redação final da Súmula Vinculante nº 13, a partir dos itens seguintes.

## **2.6.2 Aspectos sobre o surgimento da Súmula Vinculante nº 13**

### **2.6.2.1 Alteração da Constituição Federal de 1988**

Cumprir destacar que foi a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que introduziu em nossa Lei Maior, no artigo 103, a possibilidade do STF de aprovar súmulas, de caráter vinculante, com abrangência de órgãos do Poder Judiciário e atinente à Administração Pública, direta e indireta, em todas as suas esferas: federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, no dia 21 de agosto de 2008, a Suprema Corte editou a Súmula Vinculante nº 13, em que o entendimento, após a modificação do texto constitucional, mediante a citada Emenda, conhecida como a Reforma do Judiciário, é de atribuição da citada Corte a competência legislativa derivada, tendo em vista que a competência originária é das Casas Legislativas (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), no que concerne à elaboração e aprovação das leis.

O texto constitucional, quanto ao assunto em comento, passou a ter a seguinte redação:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei (BRASIL, 2004).

Depreende-se, da transcrição acima, que a aprovação das Súmulas Vinculantes traz alguns elementos imprescindíveis: se dará por decisão de dois terços dos membros da Corte Máxima; que permeie a discussão considerável número de decisões anteriores concernentes à matéria constitucional; e cujo efeito será vinculante e “*erga omnes*”, ou seja, compreenderá toda a Administração Pública, conforme salientado anteriormente.

Adiante serão abordados dois elementos importantes, que prefiguraram o surgimento da Súmula Vinculante nº 13, quais sejam: primeiramente, quatro precedentes jurídicos, julgados ocorridos em tribunais superiores dos estados da federação, e a discussão havida entre os ministros da egrégia Corte, cujos memoráveis debates ensejaram a ementa final, a redação concretizada da súmula em apreço.

#### 2.6.2.2 Precedentes jurídicos: julgados dos tribunais

Antes de explanar a respeito dos quatro julgados, que embasaram a elaboração da Súmula Vinculante nº 13, pertinente trazer ao conhecimento o significado do termo em comento, elucidando acerca de sua etimologia.

De acordo com Acquaviva (2010, p. 809-810) tem-se que a expressão origina-se “do latim *summula*, sumário ou resumo. Ementa que revela a orientação jurisprudencial de um tribunal para casos análogos”. Assim, depreendem-se dois aspectos importantes das súmulas: as jurisprudências estariam carregadas de uma maior estabilidade, bem como haveria a simplificação de julgados atinentes às questões mais correntes, tornando os trabalhos dos profissionais do direito mais facilitados.

Nesse sentido, a Súmula de Jurisprudência Predominante surgiu no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio de uma emenda do ano de 1963, introduzida no regimento interno da Suprema Corte desde então (ACQUAVIVA, 2010).

Em relação à Súmula Vinculante, tal instituto surgiu a partir de emenda constitucional, em 2008, já evidenciada anteriormente, Acquaviva (2010, p. 810) traz a seguinte definição:

Súmula de jurisprudência do STF que, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, e a partir de sua publicação oficial, tem efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

Observa-se do trecho acima descrito que a súmula poderá ser revista ou mesmo cancelada por lei, ou seja, as súmulas vinculantes não possuem a força coercitiva própria da lei, não tendo, portanto esse *status*.

Salutar reproduzir, quanto ao tema em análise, as palavras de Buzaid (1985, p. 215):

[...] Uma coisa é a lei; outra, a súmula. A lei emana do Poder Legislativo. A súmula é uma apreciação do Poder Judiciário, que interpreta a lei em sua aplicação aos casos concretos. Por isso a súmula pressupõe sempre a existência da lei e a diversidade de sua exegese. A lei tem caráter obrigatório; a súmula revela-lhe o seu alcance, o sentido e o significado, quando ao seu respeito se manifestam simultaneamente dois ou mais entendimentos. Ambas têm caráter geral. Mas o que distingue a lei da súmula é que esta tem caráter jurisdicional e interpretativo. É jurisdicional, porque emana do Poder Judiciário; é interpretativo, porque revela o sentido da lei. A súmula não cria, não

inova, não elabora lei; cinge-se a aplicá-la, o que significa que é a própria voz do legislador. Se não entender assim, se a interpretação refugir ao sentido real da lei, cabe ao legislador dar-lhe interpretação autêntica. A súmula não comporta interpretação analógica.

Da transcrição anterior, depreendem-se diferenças substanciais entre a lei e a súmula, quando são evidenciadas as casas de onde são emanadas: a Casa Legislativa, competente para a elaboração de todo arcabouço legal em nosso país; e a Casa Jurídica, representada pela Corte Suprema, cuja atribuição precípua é a guarda da Constituição Federal, em que os julgados deverão obedecer ao que estabelece a Carta Magna, ou seja, o Supremo não criará direitos e sim se incumbirá para que sejam respeitados. Nesse sentido, as Súmulas Vinculantes se revestirão de prescrições anteriormente definidas pelo legislador, por ocasião de elaboração das leis na Casa Legislativa, na qual estão os representantes de cada cidadão brasileiro, eleitos pelo voto para esse fim.

A seguir serão trazidos julgados dos tribunais superiores, que ensejaram a elaboração da Súmula Vinculante nº 13. Filipin (2018, p. 45) refere-se às decisões que serão abordadas como “precedentes representativos pelo menos quatro julgados, tidos como paradigmáticos em suas próprias nuances”.

#### 2.6.2.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) – Rio Grande do Sul

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.521-4 RS, versava sobre declarar inconstitucionais alguns dispositivos da Emenda à Constituição Estadual da citada Unidade Federativa, especialmente o artigo 1º, que propunha acrescentar ao seu artigo 20, o § 5º e respectivos incisos, que visavam proibir a prática de nepotismo, ao estabelecer que os cargos em comissão não poderiam ser ocupados por cônjuges ou companheiros e parentes, consanguíneos, afins ou por adoção, até o segundo grau, de autoridades como Governadores, Desembargadores e Deputados Estaduais, dentre outras elencadas nos incisos de I a VI.

No entanto, a iniciativa da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (Alergs), da propositura da Emenda à sua Constituição, foi objeto da ADI, por parte do Procurador-Geral da República, utilizando-se das seguintes ponderações (BRASIL, 1997, p. 3-4):

- a) ofensa à reserva de iniciativa legislativa em matéria pertinente à economia interna de cada um dos Poderes;
- b) transgressão à competência legislativa derivada, porquanto sob a roupagem de Emenda Constitucional, a Assembleia praticou, em realidade, ato administrativo estranho à sua competência, dispondo em concreto (e não apenas *in abstrato*, o que

- já lhe seria defeso por iniciativa própria) sobre o provimento e desprovimento de cargos dos demais poderes do Estado;
- c) violação ao art. 37, II, da Constituição, eis que tal dispositivo já define os cargos em comissão, não havendo, portanto, espaço para interpretações distintas;
  - d) ofensa a direito adquirido, dado que a Emenda impugnada possui efeitos retroativos que afetam a situação de servidores regularmente investidos em funções de confiança; e
  - e) afronta ao sistema constitucional da harmonia entre os Poderes e à autonomia do Ministério Público, "na medida em que [...] disciplinou matéria tipicamente afeta à lei stricto sensu, e cuja iniciativa será sempre reservada" (BRASIL, 1997, p. 4).

O Ministro Marco Aurélio, buscando contrapor as ponderações do Procurador-Geral da República, solicitou ao Presidente da Alergs, à época, Deputado José Otávio Germano, do Partido Progressista (PP), que apresentasse seus argumentos.

Assim, defendeu posicionamento firme ao explicar que (BRASIL, 1997) o princípio da isonomia não estava sendo violado. A restrição ao acesso a cargos em comissão estava consagrando o princípio da igualdade, quanto ao alcance dos cargos públicos mediante a realização de concurso público.

Explanou, também, sobre a constitucionalidade das disposições transitórias, que dariam tempo aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público para que pudessem exercer suas prerrogativas constitucionais, no que concerne aos cargos em comissão e a transformação em cargos efetivos e realização de concurso para as suas devidas ocupações.

Quanto ao princípio da separação dos poderes, alegou não ter havido violação quanto à propositura da emenda constitucional, sendo que a iniciativa não é privativa deste ou daquele poder.

Por fim, expôs sobre os cargos de confiança, reiterando que são de livre nomeação por parte da Administração Pública, não gerando estabilidade para quem os ocupa e os requisitos são alterados, unilateralmente, não havendo afronta aos atos jurídicos perfeitos ou mesmo aos direitos adquiridos.

No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União se manifestou pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ao aclarar não ter havido contrariedade à Carta Magna, quanto ao artigo 37, II, pelo contrário, teve o condão de reforçar os princípios ali insculpidos.

Nesse contexto, pertinente reproduzir a manifestação do Ministro Marco Aurélio (BRASIL, 2013, p. 24), por ocasião do seu voto:

É esse o contexto no qual exsurtem as leis que, em última instância, indo ao encontro do anseio popular pela afirmação definitiva da moralidade como princípio norteador das instituições públicas, atuam como diques à contenção da ancestral ambição humana. A um só tempo, mediante normas desse feitio, presta-se homenagem à justiça, na mais basililar acepção do termo, permitindo-se a quem de direito alcançar o patamar pelo qual pagou o preço do esforço, da dedicação e da competência. Por outro lado, usando da cartilha dos diletantes do Neoliberalismo, tão em voga nas altas esferas dirigentes do País, cabe lembrar que o mérito é a fórmula eficiente para chegar-se à qualidade total desejada aos serviços públicos, ditos essenciais. Ora, como é possível compatibilizar tais assertivas com a possibilidade de nomeação de parentes próximos para ocupar importantes – e até estratégicos – cargos de direção nas repartições públicas comandadas pelo protetor?

Diante das razões e argumentos apresentados, o STF julgou improcedente a Ação Direta de Constitucionalidade, quanto aos preceitos voltados ao combate das práticas do apadrinhamento e do nepotismo, o que contempla o sentimento do cidadão, contrário a essas ocorrências na Administração Pública.

#### 2.6.2.4 Mandado de Segurança – Maranhão

O Mandado de Segurança 23.780-5 foi impetrado, com pedido de liminar, pela servidora da Secretaria Estadual de Educação do Maranhão, Terezinha de Jesus Cunha Belfort, tendo como impetrados o Tribunal de Contas da União e o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 16ª Região.

Ocorre que a citada servidora, que ocupava cargo em comissão DAS 5 (Direção e Assessoramento Superior) no TRT, possuía laços de parentesco (irmã) com o Presidente do citado Tribunal, cuja nomeação para a Secretaria de Coordenação do Programa de Assistência ao Servidor, se deu por meio do ATO GP 123, de 13.10.1994 (BRASIL, 2005).

A nomeação em questão foi objeto de denúncia ao TCU e considerada ilegal, por afrontar a então vigente lei nº 9.421/96, artigo 10 (posteriormente revogada pela lei nº 11.416/06) e a Decisão nº 118/94, prolatada pelo Plenário do TCU, quando instado a se manifestar sobre o tema em comento, tratando-se de um marco inicial do Tribunal de Contas contra o nepotismo (ALMEIDA, 2006). Ambos os diplomas legais versam sobre a proibição de contratação para a ocupação de cargos comissionados de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau.

A exceção, que não abarcava a situação da servidora impetrante do Mandado de Segurança, dizia respeito a servidor, ocupante de cargo efetivo, das carreiras judiciárias (BRASIL, 1996).

Não obstante o posicionamento da impetrante e do próprio TRT, de que não estavam violando nenhum preceito legal, acrescentando que o TCU possuía ilegitimidade passiva e que

o STF era incompetente para julgar o mandado de segurança, cuja tutela jurisdicional estava adstrita ao Tribunal Regional do Trabalho, a Suprema Corte, na pessoa do Ministro Joaquim Barbosa, se pronunciou para declarar que “o Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no polo passivo do presente mandado de segurança”, e que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera atraída sua competência em casos como o presente, em que a decisão da Corte de Contas é mais que simplesmente recomendatória” (STF, 2005, p. 114).

Dessa forma, como a Suprema Corte, reconhecidamente, era competente para julgar o Mandado de Segurança, assim se manifestou em decisão unânime, denegando o remédio constitucional em tela, em que os ministros ressaltaram a situação da servidora de não pertencer aos quadros do Judiciário e sim aos quadros da Secretaria Estadual de Educação, dentre os quais houve quem mencionasse, em que pese ser do mesmo poder, o fato de não estar subordinado diretamente ao gabinete do parente nomeador. Nesse contexto, prolatou o Ministro Nelson Jobim (2005, p. 117): “a lei veda, na parte final, mesmo sendo do quadro efetivo, que exerça funções sob o comando e cria impugnações”.

Pertinente, ao encerrar o presente tópico, destacar, quanto à preservação da moralidade administrativa, a manifestação do Ministro Joaquim Barbosa (2005, p. 116) ao expor que:

[...] a proibição do preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de servidores públicos é medida que homenageia e concretiza o princípio da moralidade administrativa, o qual deve nortear toda a Administração Pública em qualquer esfera do Poder.

Dessa maneira, foi moldado mais um precedente, que viria a contribuir com o surgimento da Súmula Vinculante nº 13. A seguir, serão expostas as particularidades a respeito de outro precedente.

#### 2.6.2.5 Ação Declaratória de Constitucionalidade – Distrito Federal

A Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6 DF, foi ajuizada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), em favor da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja competência constitucional, dentre outras, estatuída no artigo 103-B, § 4º, II, está o zelo pelo artigo 37, do mesmo diploma legal, referente à Administração Pública e os princípios que encerra.

As manifestações dos ministros fizeram menção quanto à inexistência de atentado contra a liberdade de provimento e desprovimento de cargos de confiança e funções gratificadas. Nesse ponto, apenas explicitou a proibição da ocupação dos cargos dessa natureza



pelas pessoas com laços de parentesco com a pessoa nomeante, descritas nos incisos de I a VI, do artigo 2º, da Resolução, objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade, quais sejam: cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau (BRASIL, 2005).

Destacou-se, outrossim, que a Resolução em análise não desrespeita o princípio da separação dos poderes, bem como o princípio federativo, porquanto o CNJ é órgão ligado ao Poder Judiciário e não está a submeter este Poder aos outros dois da República (Legislativo e Executivo).

Cumprir destacar, sobre esse ponto, o que explanou o relator, Ministro Carlos Ayres Brito, destacando que a Resolução em tela “não prejudica o necessário equilíbrio entre os Poderes do Estado – por não subordinar nenhum deles ao outro –, nem vulnera o princípio federativo, dado que também não estabelece vínculo de sujeição entre as pessoas estatais de base territorial” (BRASIL, 2008, p. 5).

Pertinente trazer à baila um trecho do voto da ministra Cármen Lúcia, quanto ao nepotismo e sua ligação histórica com o país, tão arraigado em nossas entranhas, que, com tintas fortes, decretou (BRASIL, 2008, p. 19): “o traçado histórico brasileiro expõe a utilização dos espaços públicos pelos interesses privados, do que decorre, em grande parte - e que já haveria de ter sido extirpada há muito - a manutenção de atuações nepotistas no País”.

Assim, após os debates e as manifestações, acompanhando o voto do relator, seguiram-se todos os demais ministros da Suprema Corte, ao julgar que a Resolução em comento, não feria a CF, por retratar, em seus preceitos, os princípios estatuídos no artigo 37 da Carta Magna, tratando-se de outro salutar precedente que contribuiu substancialmente com a formatação dada à Súmula Vinculante nº 13, no sentido do fortalecimento ao combate ao nepotismo em nosso país.

#### 2.6.2.6 Recurso Extraordinário – Rio Grande do Norte

O Recurso Extraordinário nº 579.951-4 foi interposto pelo Ministério Público (MP) do Estado do Rio Grande do Norte (RN), tendo como recorrido o município de Água Nova, contra acórdão do Tribunal de Justiça (TJ) da citada Unidade Federativa (UF), cujo entendimento se voltou no sentido de considerar inexistente a inconstitucionalidade ou a ilegalidade em relação às nomeações, para ocupar cargos em comissão, de irmão de Vereador, que assumiu a Secretaria Municipal de Saúde, e de irmão de Vice-Prefeito, para exercer a função de motorista no Poder Executivo.

O Recurso Extraordinário em análise tem fulcro no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, que estabelece competência da Egrégia Corte para julgar o citado recurso, quando for contrariado dispositivo da Carta Magna.

Observa-se, nesse sentido, com limpidez, quando lida a ementa, por ocasião do julgamento no Tribunal Pleno na Egrégia Corte (BRASIL, 2008), que a proibição ao nepotismo não está atrelada à elaboração de lei específica, que venha a ser emanada para prescrever tal fim, tendo em vista que estão insculpidos no artigo 37, da CF, os princípios por meio dos quais a Administração Pública deve se pautar, especificamente, quanto ao tema em comento, em relação à moralidade e à impessoalidade.

Outro ponto contido na ementa acima citada faz referência à Resolução nº 7, do CNJ, cuja constitucionalidade foi declarada por ocasião da ADC 12-6, estudada no tópico anterior, sendo equivocado concluir que, como disciplina o combate à prática nepotista no âmbito do Poder Judiciário, por dedução, não se aplicam, os seus preceitos aos demais Poderes (Executivo e Legislativo). Essa alegação por parte do TJ daquela UF foi julgada inconsistente por parte do STF.

Pertinente explicitar com mais detalhe o posicionamento do TJ, que soa muito incompreensível, considerando caminhar totalmente de encontro ao entendimento histórico de que o nepotismo deva ser combatido com a veemência que merece, cujas legislações ao longo do tempo, especialmente as que foram elaboradas após a promulgação da CF de 1988, contiveram em seus preceitos, tintas basilares voltadas a coibir o apadrinhamento, por parte das autoridades nomeantes, visando o beneficiamento financeiro em proveito dos laços parentais, em detrimento da boa prestação dos serviços em prol dos cidadãos.

Assim, a Suprema Corte, ao navegar contra a correnteza, declarava, em trechos do voto proferido pelo relator do Recurso Extraordinário, Ministro Ricardo Lewandowski, que os cargos comissionados e as funções gratificadas eram, de fato, ocupados por parentes de agentes públicos, não havendo nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade nessa prática. Atesta, também, ao citar a Carta Magna, que não há prescrição constitucional que proíba a ocupação de parentes dos chamados cargos de livre nomeação, quando prescreve inexistir “qualquer limitação relacionada ao grau de parentesco porventura existente entre a pessoa nomeada e algum agente público” (BRASIL, 2008, p. 1880).

Na página seguinte da decisão do Pleno do STF, é possível, de forma inequívoca, constatar o devaneio do TJ, ao explicitar que (BRASIL, 2008, p. 1881) “(...) é a Constituição que permite o chamado ‘nepotismo’, na medida em que dá ao administrador público liberdade

para ocupar parte dos cargos que tem à sua disposição com pessoas de sua confiança, independentemente do fato de serem ou não parentes”.

Evidentemente, o MP/RN apresentou suas contestações, ao rebater o inaceitável posicionamento do TJ/RN. Ao se manifestar, alegou que o Tribunal em questão diverge frontalmente do que preceitua a CF, quando estatui, dentre os outros, que o princípio da moralidade deve permear todos os atos da Administração Pública, sendo plenamente prescindível a edição de legislação que venha a disciplinar o que é nepotismo e como combatê-lo.

Após apresentar as razões que justifiquem a impetração do Recurso Extraordinário, ao final foi pedido o seu acolhimento pela Suprema Corte para que houvesse a reforma do acórdão do TJ, no sentido da exoneração dos nomeados às funções públicas, em decorrência do grau de parentesco (irmãos) com as autoridades nomeantes, bem como para que o município de Água Nova se abstinhasse de contratar ou mesmo nomear qualquer pessoa física que guardasse grau de parentesco com o ocupante de cargo eletivo ou cargo em comissão, incluindo-se, também, a nomeação de pessoa jurídica, em que os sócios mantivessem relação de parentesco com as pessoas anteriormente citadas (BRASIL, 2008).

Passando aos votos dos ministros do STF, Ricardo Lewandowski, deu provimento, em parte, ao pedido do MP, ao considerar que a nomeação para ocupar a função de Secretário Municipal de Saúde estava “hígida”, ou seja, saudável, sem mácula, sem contrariar o preceito constitucional sobejamente mencionado no presente item.

Por outro lado, votou pela exoneração do ocupante do cargo de motorista. Os diferentes posicionamentos foram, inclusive, objeto de análise por ocasião das considerações iniciais sobre a Súmula Vinculante, reiterando, nesse momento, críticas à Suprema Corte, apresentadas, também, anteriormente, por não considerar prática nepotista a nomeação para os chamados cargos políticos, que são os que compõem o alto escalão dos governos, sejam municipais, estaduais ou federal, estando os nomeados para as Secretarias e os Ministérios não enquadrados nessa prática do compadrio.

Assim, a norma do artigo 37, da Carta Magna, mencionada no voto do relator e da ministra Cármen Lúcia, como autoaplicável, por conter os princípios basilares da moralidade e da impessoalidade, não alcança, lamentavelmente, os cargos políticos, ficando sob as iras da lei apenas os chamados cargos administrativos, razão pela qual recaiu sobre o ocupante da função de motorista a exoneração.

Quanto a esse particular, o Ministro Carlos Ayres Britto, ao mencionar o que estatui o dispositivo constitucional, no que concerne à diferenciação de cargos administrativos e cargos políticos, assevera que (BRASIL, 2008, p. 1913):

[...] quando o artigo 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC nº 12 (...) E sabemos que os cargos políticos, como, por exemplo, os de Secretário Municipal, são de agentes do Poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do artigo 37. Somente os cargos e funções singelamente administrativos - é como penso - são alcançados pela imperiosidade do artigo 37, com seus lapidares princípios.

Dessa forma, após as manifestações dos ministros e do relator, foi dado provimento parcial ao Recurso Extraordinário. A decisão considerou a relação de nepotismo, quanto ao agente ocupante do cargo administrativo, sendo exonerado das funções de motorista, ao passo que, em relação à nomeação para o cargo político, o Supremo Tribunal Federal considerou a nomeação sem as máculas, não carecendo de quaisquer reprimendas ou punições.

Após a abordagem dos quatro precedentes históricos, que contribuíram para formar a convicção dos ministros da Suprema Corte, é confeccionado o Quadro 4 a seguir, no qual estarão os principais pontos que caracterizaram o andamento desses julgados:

Quadro 4 – Peculiaridades dos Precedentes Históricos à Sumula Vinculante nº 13

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.521-4 RS	Mandado de Segurança nº 23.780-5 MA	Ação Direta de Constitucionalidade nº 12-6 DF	Recurso Extraordinário nº 579.951-4 RN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proposta pelo Procurador-Geral da República;</li> <li>- Supremo Tribunal Federal julgou improcedente; e</li> <li>- Proteção aos princípios da moralidade e da impessoalidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impetrado por servidora;</li> <li>- Conflito de competência resolvido; e</li> <li>- Consagração do princípio da moralidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impetrado pela Associação dos Magistrados do Brasil;</li> <li>- Resolução nº 7, do Conselho Nacional de Justiça declarada constitucional; e</li> <li>- Observância aos princípios constitucionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interposto pelo Ministério Público;</li> <li>- Provimento parcial pela Suprema Corte; e</li> <li>- Cargos políticos não estão abarcados nos princípios constitucionais</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos julgados dos Tribunais Superiores.

#### 2.6.2.7 Redação final da Súmula Vinculante Nº 13 dada pelo Supremo Tribunal Federal

Quanto ao presente tópico, o objetivo é demonstrar como se deu a redação final da Súmula Vinculante nº 13, após longos debates promovidos pelos ministros da Egrégia Corte, levando-se em conta o histórico de apadrinhamento que marca a Administração Pública Brasileira.

Os debates para aperfeiçoamento da redação final da Súmula Vinculante em tela começaram no dia 20/08/2008, registrados na Ata da 21ª (vigésima primeira) sessão ordinária da Suprema Corte.

Coube ao Ministro Ricardo Lewandowski, na mencionada sessão, apresentar, ainda de forma embrionária, com inspiração nos julgados ocorridos no STF, especificamente a Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, o Recurso Extraordinário nº 579.951 e o Mandado de Segurança nº 23.718, o texto para edição da Súmula em questão, com o seguinte teor:

[...] a proibição do nepotismo na Administração Pública, direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independe de lei, decorrendo diretamente dos princípios contidos no artigo 37, **caput**, da Constituição Federal (BRASIL, 2008, p. 20).

A primeira importante alteração do texto original foi a retirada da palavra “nepotismo”, proposta pelo Ministro Cezar Peluso, propondo que se incluíssem em sua redação, em sua parte inicial, os seguintes dizeres: “A proibição da nomeação em cargo comissionado ou função de confiança de cônjuge, companheiro ou parente de autoridade nomeada e investida em cargo de direção, chefia ou assessoramento [...]” (BRASIL, 2008, p. 20). Destacam-se, nessa primeira intervenção, a inclusão do ato (nomeação), quais as funções (administrativas) e quais as pessoas, sem determinar, nesse momento, o grau de parentesco, não poderiam ser nomeadas.

As próximas contribuições foram dadas, em relação ao grau e à forma de parentesco, pelo Ministro Marco Aurélio, que mencionou, pela primeira vez, quem seria alcançado pela proibição, ou seja, até o 3º (terceiro) grau: tio/sobrinho, determinação endossada pelo Ministro Gilmar Mendes, ao esclarecer que o citado grau estava estatuído na Resolução nº 7, do CNJ, e pela Ministra Cármen Lúcia, esclarecendo que as legislações estaduais também estabeleçam o grau em tela. Quanto à relação de parentesco, o Ministro Cezar Peluso fez importante observação ao declarar que devem ser abarcadas todas as modalidades, sejam elas por consanguinidade, por afinidade ou por adoção.

Foram dois dias de debates. Ao final do primeiro dia, o Ministro Gilmar Mendes, considerando tantas dúvidas e embargos havidos, orientou que a proposta da edição dessa nova súmula fosse aprovada naquele momento e que a sua redação final merecesse a dedicação dos demais ministros, para que os trabalhos, para a conclusão e aprovação da ementa sumular, fossem feitos oportunamente.

Entretanto, o Ministro Ricardo Lewandowski, em forma de indagação, tendo em vista “a importância da matéria, a relevância social e política do tema” (BRASIL, 2008, p. 20) apresentou o dia seguinte para as providências cabíveis, mediante o consenso de todos os pares.

Assim, no início da sessão seguinte, conforme proposição da Ministra Cármen Lúcia, o trabalho em pauta seria retomado.

Dessa forma, no dia 21/08/2008, a Ata da 28ª sessão extraordinária da Suprema Corte, registrou o segundo e último dia das discussões em torno dos ajustes pertinentes ao texto final da nova súmula que se tornaria um marco legal no que concerne ao combate ao nepotismo.

O Ministro Ricardo Lewandowski salientou que a redação a ser apresentada, procurava conciliar as proposições realizadas pelo Ministro Cezar Peluso e com a Resolução nº 7, do CNJ. Feitas as primeiras considerações, apresentou nova redação, *in verbis*:

[...] 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 do mesmo órgão 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, compreendendo ajuste mediante designações recíprocas, viola o art. 37, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 2008, p. 21).

Após o conhecimento dessa nova proposta, os ministros iniciaram os debates, a começar pelo Ministro Marco Aurélio, que ponderou no sentido de não constar a identificação do dispositivo legal, ou seja, o artigo 37, por entender que há outros princípios contidos na Constituição Federal, que levam ao entendimento ora em discussão, o que deixaria bem abrangente o teor em análise. A sugestão apresentada, para substituir o citado artigo, e que viria a fazer parte da ementa da súmula, foi “viola a Constituição Federal”.

Na verdade, as discussões que se sucederam, pouco ou quase nada contribuíram para mudanças substanciais ao texto apresentado para o segundo e último dia reservado para fechar questão sobre a nova súmula.

A palavra “compreendendo” foi objeto de críticas. A forma, no gerúndio, foi sentenciada, pelo Ministro Marco Aurélio, como excomungada, já naquela época (2008). Dessa forma, o Ministro Cezar Peluso, anteriormente à manifestação voltada ao gerúndio, havia apresentado o termo “compreendido” como o mais adequado.

Outro ponto que impeliu os ministros a debater estava voltado para o local, no qual o nomeado passaria a exercer a suas funções: no mesmo “órgão” ou na mesma “pessoa jurídica” do nomeante? Essa contenda foi iniciada pela ministra Cármen Lúcia, ao dirigir questionamento ao ministro-relator, solicitando esclarecimento “relativamente à circunstância de ser do mesmo órgão. Porque, sendo do mesmo órgão [...] A administração pública é composta de um conjunto de órgãos” (BRASIL, 2008, p. 22).

Interessante a colocação da ministra que, em debate com o Ministro Cezar Peluso, esclareceu a sua preocupação, visando que a redação final pudesse abarcar toda a situação envolvendo a nomeação, sem que houvesse pontas soltas na determinação da súmula.

Neste sentido, procurou jogar luz ao seu entendimento, expondo o seguinte exemplo: “não se nomeia para este órgão, mas se nomeia para outro órgão onde não há a pessoa e, aí, não é nem uma contratação cruzada. Aí é apenas a relação hierárquica de chefia, e não é isso. O nepotismo proíbe que se utilize a questão pessoal para nomeações e, aí, não é o órgão” (BRASIL, 2008, p. 22).

Houve, porém, num primeiro momento, entendimento contrário, como o do Ministro Carlos Ayres Britto, sem justificar o seu posicionamento, apenas considerando o termo “órgão”, mais adequado que “pessoa jurídica”.

No entanto, corroborando com a Ministra Cármen Lúcia, os Ministros Cezar Peluso e Gilmar Mendes estabeleceram o termo “pessoa jurídica”, o que daria maior abrangência. Esses posicionamentos convenceram o Ministro Britto, que concordou ser o combate à prática mais amplo e, por consequência, ser a proibição mais rígida.

Outro exemplo elucidativo, dado pela Ministra Cármen Lúcia, ao se estabelecer “pessoa jurídica” e não “órgão”, evitaria a nomeação tanto para a secretaria de saúde, quanto para a secretaria da administração, por serem órgãos distintos, porém, compondo a mesma pessoa jurídica, ou seja, a Administração Direta.

Depois de exauridas todas as manifestações acerca das proposições, sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades de enfrentamento à prática do nepotismo, fato reconhecido pelo próprio ministro-relator da proposta ao declarar, em uma de suas manifestações que “a redação nunca encontrará todas as hipóteses da realidade fática”, chegou-se à seguinte ementa para a Súmula Vinculante de número 13, *ipsis litteris*:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, 2008, p. 24).

A aprovação em questão reflete o constante embate travado no sentido do enfrentamento ao nepotismo, sendo que a ementa é considerada um ponto de grande relevância e um marco nesse contexto, em que prescrições legais e procedimentos foram implementados, após a sua aprovação pela Suprema Corte. Cite-se o Decreto, que se tornou a motivação para a pesquisa em tela, em que os pormenores que o envolvem serão abordados no próximo capítulo.

## 2.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DECRETO 7.203/2010

Alguns instrumentos foram adotados, após o período de redemocratização, especialmente a partir dos preceitos constitucionais, no sentido de coibir as práticas deletérias do nepotismo, com a aprovação de legislações neste sentido, bem como as súmulas produzidas pelos tribunais superiores, a partir de decisões proferidas diante dos casos concretos, suscitados às barras da justiça para análise e julgamento, conforme se explanará a seguir.

Quanto ao preceito constitucional, deve-se ter um cuidado acurado quanto às ressalvas trazidas pela legislação em comento, inculpada no inciso II. A esse respeito, pertinente os ensinamentos de Di Pietro (2019, p. 1242), quando alude que, para os cargos em comissão, o artigo 37, II, dispensa o concurso público, o que não significa ser inteiramente livre a escolha dos seus ocupantes, consoante decorre do inciso V do mesmo dispositivo da Constituição. A lei é que definirá os “casos, condições e percentuais mínimos” a serem observados no provimento de cargos em comissão. Além disso, existe a restrição ao nepotismo, prevista na Súmula Vinculante nº 13, do STF.

Quando analisados com mais vagar o que preconizam os artigos 6º, com seus incisos I e II, e 7º, depreende-se que aquele possui um caráter subjetivo, tendo em vista estabelecer que se faça apuração específica quanto a possíveis influências de agentes públicos quanto à contratação de familiares por empresa prestadora de serviço terceirizado, ao passo que o artigo 7º está revestido de objetividade, quando preceitua que constará nos editais de licitação para contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, a vedação da contratação de familiar, com vínculo estabelecido na legislação, de agente público que possua cargo em comissão (função gratificada) no órgão ou entidade onde a empresa prestará seus serviços.

Outras importantes contribuições são trazidas pelos julgados dos tribunais superiores, especialmente pela Suprema Corte, quando instado a se manifestar sobre o tema em comento, especialmente no que concerne à Súmula Vinculante nº 13, de 2008, e outras decisões que serão analisadas, cujo teor muito acrescentará para a presente pesquisa.

Sobre a citada súmula, aprovada por unanimidade, cumpre salientar que veda o nepotismo no âmbito dos três Poderes: União, Estados e Municípios, inclusive o chamado nepotismo cruzado, quando dois agentes públicos empregam parentes uns dos outros como forma de burlar a legislação, configurando-se a troca de favores.

Observa-se, pela data da aprovação da súmula em destaque, que o Decreto nº 7.203/2010 emergiu como mais uma lei a disciplinar a prática do nepotismo dois anos depois, tratando da



questão envolvendo o recrutamento dos terceirizados, por meio das empresas vencedoras de licitações, para a ocupação de vagas na Administração Direta e Indireta.

O Decreto em tela é o ponto central deste trabalho, considerando ser o diploma legal que norteou a interpelação dos órgãos de controle à UNIFAL-MG, quanto aos procedimentos adotados por ocasião da ocorrência de conflitos de interesse, tendo em vista a situação de governança e gestão das organizações públicas federais.

No âmbito do Poder Judiciário foi editada a Resolução nº 07/2005 pelo CNJ, objetivando o banimento das práticas de nepotismo, especificando que os casos nos quais há favorecimento de parentes quanto à ocupação de cargos em comissão ou função gratificada, configura a prática citada. Frise-se, entretanto, que a vontade do agente, estando na condição de influenciar ou de decidir sobre a contratação é condição *sine qua non* para se estabelecer a figura do nepotismo.

Neste sentido, pertinente trazer à baila o que determina o CNJ, asseverando que:

[...] o nepotismo está estreitamente vinculado à estrutura de poder dos cargos e funções da administração e se configura quando, de qualquer forma, a nomeação do servidor ocorre por influência de autoridades ou agentes públicos ligados a esse servidor por laços de parentesco. **Situações de nepotismo só ocorrem, todavia, quando as características do cargo ou função ocupada habilitam o agente a exercer influência na contratação ou nomeação de um servidor.** Dessa forma, na nomeação de servidores para o exercício de cargos ou funções públicas, a mera possibilidade de exercício dessa influência basta para a configuração do vício e para configuração do nepotismo (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Voltando a citar a Súmula Vinculante supracitada e, pela primeira vez, a Lei nº 8.112/90, tem-se que o Decreto nº 7.203/2010 foi aprovado justamente para definir questões mais específicas quanto ao nepotismo, considerando que aquelas legislações preceituavam situações mais gerais como a proibição de nomeação de parentes que fossem diretamente subordinados ao servidor ou para o mesmo órgão no qual este exercesse as suas funções.

Nesse sentido, no tocante à exposição de motivos para embasar a elaboração do Decreto em questão, tendo em vista a Súmula e o Regime Jurídico já disciplinarem a matéria, é pertinente reproduzir a nota publicada pela CGU:

[...] na exposição de motivos encaminhada ao Presidente Lula, os ministros Paulo Bernardo, do Planejamento, e Jorge Hage, da Controladoria Geral da União, lembraram que atualmente as regras sobre a vedação de nepotismo estão baseadas nos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, na Lei 8.112 e na redação aberta da Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal. No âmbito do Poder Executivo Federal, há evidente necessidade de regras mais detalhadas que os princípios da Constituição, mais amplas que a regra da Lei 8.112, e mais minuciosas que a da Súmula Vinculante (BRASIL, 2010, p. 2-3).

Contudo, não obstante as tentativas engendradas ao longo de muitas décadas no país, no sentido de coibir as práticas abordadas neste trabalho, que permeiam a administração pública, quanto ao apadrinhamento, ao patrimonialismo, ao clientelismo, que configuram o nepotismo, é preciso um exame mais acurado de casos tidos como o favorecimento de familiares.

Especialmente no âmbito da UNIFAL-MG, oportunamente se observará que foi adotado o caminho do controle objetivo, por parte dos gestores, com a observância do critério do grau de parentesco, definido na legislação em tela.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 NATUREZA DA PESQUISA

A pesquisa proposta é de natureza qualitativa, pois a sua “ênfase é nos processos e nos significados”, conforme asseveram Sale, Lohfeld e Brazil<sup>18</sup> (2002) *apud* Da Silva; Godoi; Bandeira-de-Melo (2006, p. 96). Sivesind<sup>19</sup> (1999) *apud* Da Silva; Godoi; Bandeira-de-Melo (2006, p. 96), define que dados qualitativos “são representações dos atos das expressões humanas”, cuja pesquisa dessa natureza “é interpretar os significados e as intenções dos atores”. Completa, afirmando que “métodos qualitativos emergem de paradigmas fenomenológicos e interpretativos, são frequentemente interativos, intensivos e envolvem um compromisso de longo prazo”.

#### 3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

No tocante à classificação ou estratégia da pesquisa, será adotado o estudo de caso. No Brasil, Patrício e Pinto<sup>20</sup> (1999) *apud* Da Silva; Godoi; Bandeira-de-Melo (2006), identificaram que o estudo de caso está entre os tipos de estudos qualitativos mais usados na produção de conhecimento. Gustin e Dias (2006) apontam como tendo o objetivo de descrever detalhadamente grupos, instituições, programas sociais ou sociojurídicos, como o emprego tanto de dados qualitativos quanto de quantitativos, a partir de observação, entrevistas formais e informais, procedimentos de análise de grupo, dispositivos sociométricos, análise de documentos, de relações, dentre outros.

Segundo as autoras, há três momentos que caracterizam o estudo de caso:

- a) primeiro: uma boa delimitação do objeto de estudo. Nesse particular, preceder-se-á ao estudo de caso, visando verificar como se deu a aplicação do Decreto nº 7.203/2010, após os questionamentos apresentados pelos órgãos de controle;
- b) segundo: definição dos procedimentos qualitativos a serem utilizados. Neste sentido, analisar toda documentação emanada dos órgãos de controle e da UNIFAL-MG; e

<sup>18</sup> SALE, J. E. M.; LOHFELD, L. H.; BRAZIL, K. Revisiting the qualitative-quantitative debate: implications for mixed-methods research. **Quality & Quantity**, v. 36, p. 43-53, 2002

<sup>19</sup> SIVESIND, K. H. Structured, qualitative comparison between singularity and single-dimensionality. **Quality & Quantity**, v. 33, p. 361-380, 1999.

<sup>20</sup> PATRICIO, Z. M.; PINTO, M. D. de S. Aplicação de métodos qualitativos na produção de conhecimento: uma realidade particular e desafios coletivos para a compreensão do ser humano nas organizações. *In: ENCONTRO DA ENANPAD*, 23., 1999, Nova Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: Anpad, 1999.

c) terceiro: definição dos métodos de registro dos dados e das informações levantadas.

Será feito minucioso registro descritivo a partir da análise documental, atinente aos processos desenvolvidos na universidade.

Consideram-se, nesse ponto, a seleção, o registro, codificação e tabulação do que for considerado como os objetivos da investigação, avaliando o que útil ou não, a partir de um sistema de referências.

### 3.3 TÉCNICA UTILIZADA

Quanto à técnica, para que sejam atingidos os objetivos deste trabalho, será utilizada a análise hermenêutica, por meio da qual se procederá à análise documental, produzida pelos órgãos de controle e pela UNIFAL-MG, no sentido do seu posicionamento e providências tomadas, a partir do embasamento legal utilizado, qual seja: o Decreto 7.203/2010, como fonte primária, a qual abarca essa legislação, bem como os dados e informações obtidos nos processos da Universidade, campo de delimitação da pesquisa em tela.

As fontes que serão incorporadas à pesquisa versarão sobre dados primários e dados secundários. Segundo Gustin e Dias (2006), os dados primários são levantados e trabalhados diretamente pelo pesquisador, sem que se fale em intermediação por quaisquer outras pessoas, cujas informações serão colhidas através da análise minuciosa dos documentos oficiais e não oficiais, legislação, jurisprudência, dados estatísticos e informações obtidas de arquivos de todo o tipo. Em relação aos dados secundários, explanam as autoras, salientando, também a sua importância, são os mais utilizados, especialmente no campo jurídico. Prescrevem, também, tratar-se de conteúdos de compêndios didáticos, livros de toda espécie, artigos de revistas ou jornais, doutrinas, legislações interpretadas, dentre outras.

Como o Direito estabelece normas que norteiam a sociedade, Gustin e Dias (2006) apresentam três importantes elementos que condicionam, para o desenvolvimento da pesquisa, a escolha dos procedimentos científicos, conforme o Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Elementos que condicionam a escolha dos procedimentos científicos

Primeiro Elemento:	Ideia de que a realidade jurídica está condicionada pela trama das relações de natureza econômica, política, ética e ideológica. Assim, o Direito é, também, social e cultural, na medida em que se constitui como fenômeno jurídico.
Segundo Elemento:	<b>Necessidade de questionar os institutos já positivados no ordenamento jurídico nacional que, em boa parte, reproduzem o <i>status quo</i> e, por conseguinte, praticamente desconhecem as demandas de transformação da realidade mais abrangente</b> (grifo nosso).
Terceiro Elemento:	Adoção de uma postura político-ideológica perante a realidade. Significa confrontar a racionalidade oriunda das reivindicações e manifestações sociais com a racionalidade formalista, supondo que a produção de um conhecimento jurídico não se isola do ambiente científico mais abrangente, por meio do qual são feitas reflexões discursivas inter ou transdisciplinares.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Gustin e Dias (2006).

Assim sendo, utilizando-se os critérios metodológicos citados, no capítulo seguinte será explanada a análise a respeito da documentação elaborada pela universidade, evidenciando informações sobre o local da pesquisa, ou seja, a Instituição de Ensino Superior em tela, bem como, a partir da análise, a forma de controle definida, que ensejou as tomadas de decisões.

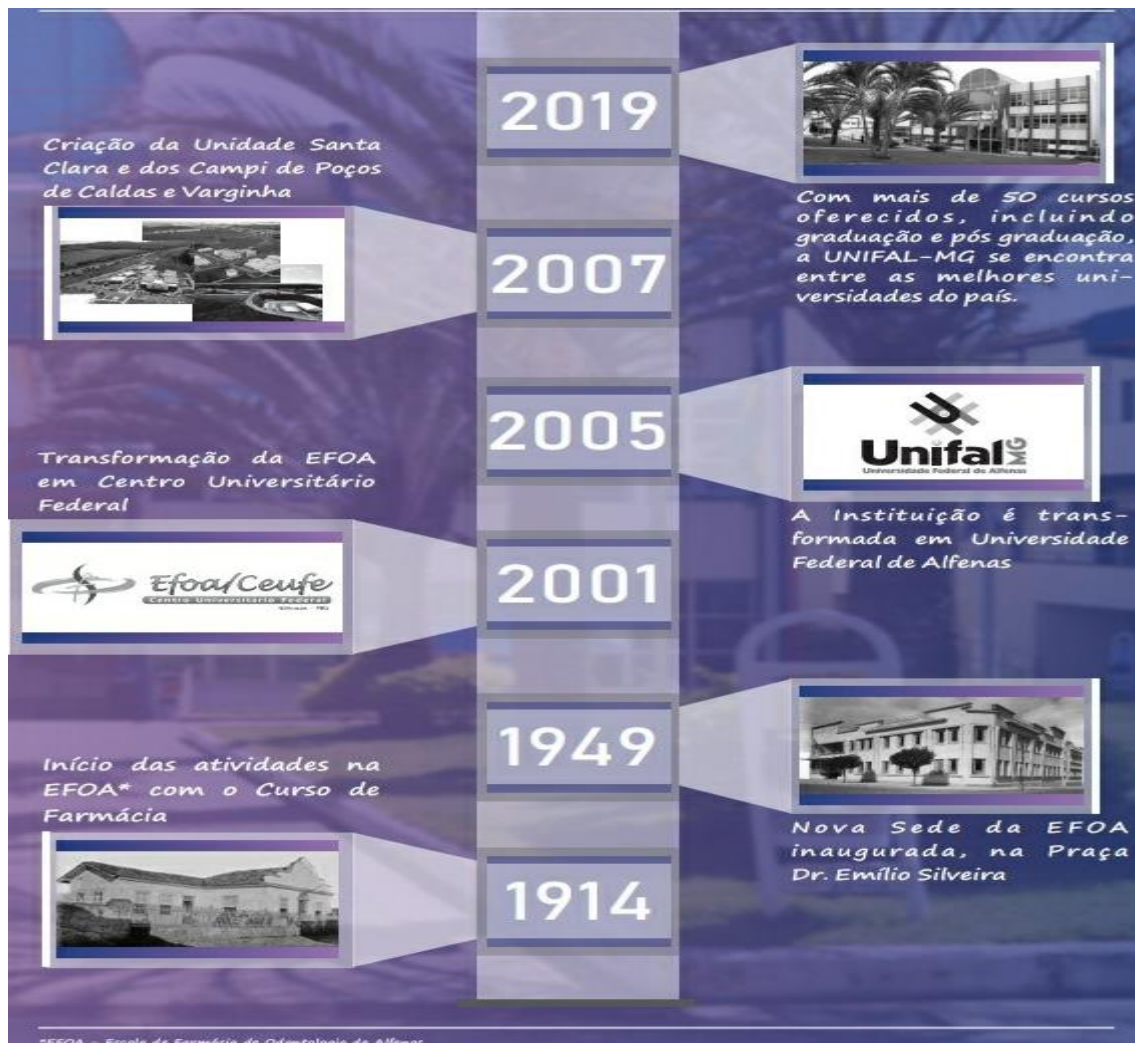
## 4 DOCUMENTOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DA UNIFAL-MG: ANÁLISE E DISCUSSÕES

### 4.1 UNIDADE DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA: UNIFAL-MG

A Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) é uma Instituição de Ensino Superior fundada em 03/04/1914, como Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (EFOA), tendo sido transformada em Universidade no ano de 2005. Recentemente completou 108 (cento e oito anos) de relevantes serviços prestados para a cidade de Alfenas e Região.

Conforme a figura abaixo, que traz a linha do tempo desta Instituição centenária, é possível notar as sedes que abrigaram a antiga EFOA e a atual UNIFAL-MG e as logomarcas que foram se adaptando às transformações (FIGURA 4).

Figura 4 – Linha do tempo da EFOA/UNIFAL-MG

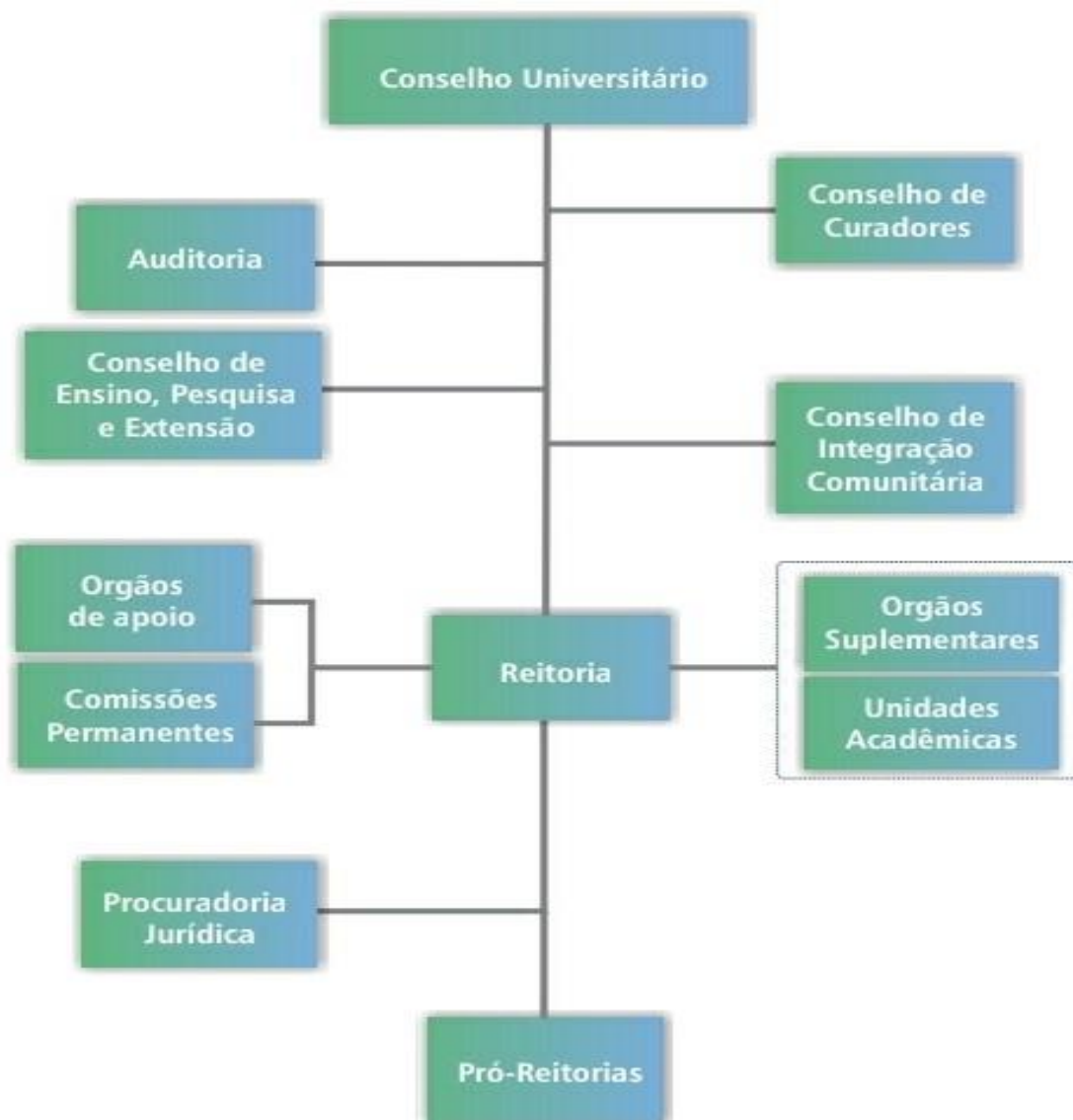


Fonte: Relatório Integrado – 2018 da UNIFAL-MG.

Além do *Campus* Sede e da Unidade II, denominada Santa Clara, instalados na cidade de Alfenas-MG, a UNIFAL-MG conta com mais dois *Campi* Fora de Sede, localizados nas cidades de Varginha-MG e Poços de Caldas-MG.

Para que sejam desenvolvidos os trabalhos, em atendimento às demandas administrativas e, principalmente, de ensino, pesquisa e extensão, em observância às legislações que norteiam o serviço público, a Universidade se estrutura, conforme a Figura 5 a seguir:

Figura 5 – Estrutura Organizacional da UNIFAL-MG



Fonte: Relatório Integrado – 2018 da UNIFAL-MG.

Quanto aos cursos ofertados, são 38 (trinta e oito) de Graduação, são 17 (dezessete) de Programas de Pós-Graduação Lato Sensu, são 24 (vinte e quatro) Programas de Pós-Graduação

Stricto Sensu – nível Mestrado e 07 (sete) Programas de Pós-Graduação – nível Doutorado, computando 8.591 (oito mil, quinhentos e noventa e um) alunos matriculados.

Esses números expressivos, que tornam a UNIFAL-MG uma referência em educação no estado de Minas Gerais e no Brasil, estão esmiuçados nas Tabelas 1, 2, 3 e 4 a seguir:

Tabela 1 – Cursos de Graduação e Alunos Matriculados

Nº	Cursos - Graduação	Campus / Polo	Alunos Matriculados
1	Administração Pública - Bacharelado	Varginha	65
2	Alunos Especiais de Graduação - Bacharelado	Sede	17
3	Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia - Bacharelado	Varginha	695
4	Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia - Bacharelado	Poços de Caldas	749
5	Biomedicina - Bacharelado	Sede	219
6	Biotecnologia - Bacharelado	Sede	183
7	Ciência da Computação - Bacharelado	Unidade II – Santa Clara	200
8	Ciências Atuariais - Bacharelado	Varginha	60
9	Ciências Biológicas - Bacharelado	Sede	184
10	Ciências Biológicas - Licenciatura	Sede	147
11	Ciências Biológicas - Licenciatura	Polo Ilícinea (a distância)	1
12	Ciências Contábeis - Bacharelado	Varginha	118
13	Ciências Econômicas - Bacharelado	Varginha	122
14	Ciências Sociais - Bacharelado	Sede	86
15	Ciências Sociais - Licenciatura	Sede	81
16	Enfermagem - Bacharelado	Sede	219
17	Engenharia Ambiental - Bacharelado	Poços de Caldas	102
18	Engenharia de Minas - Bacharelado	Poços de Caldas	39
19	Engenharia Química - Bacharelado	Poços de Caldas	192
20	Farmácia - Bacharelado	Sede	554
21	Física - Licenciatura	Unidade II – Santa Clara	82
22	Fisioterapia - Bacharelado	Unidade II – Santa Clara	277
23	Geografia - Bacharelado	Unidade II – Santa Clara	147
24	Geografia - Licenciatura	Unidade II – Santa Clara	138
25	História - Licenciatura	Sede	194
26	Letras - Licenciatura	Sede	84
27	Letras - Espanhol e Literaturas da Língua Espanhola	Sede	25
28	Letras - Inglês e Literaturas da Língua Inglesa - Licenciatura	Sede	17
29	Letras - Línguas Estrangeiras - Bacharelado	Sede	57
30	Letras - Português e Literaturas da Língua Portuguesa - Licenciatura	Sede	74
31	Matemática - Licenciatura	Sede	84
32	Medicina - Bacharelado	Sede	337
33	Nutrição - Bacharelado	Sede	254
34	Odontologia - Bacharelado	Sede	445
35	Pedagogia - Licenciatura	Sede	181
36	Pedagogia - Licenciatura	Sede (a distância)	1
37	Química - Bacharelado	Sede	112
38	Química - Licenciatura	Sede	85
39	Química - Licenciatura	Sede (a distância)	1
<b>TOTAL</b>			<b>6.628</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Sistema Acadêmico da UNIFAL-MG.



Tabela 2 – Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* e Alunos Matriculados

Nº	Cursos – Pós-Graduação – <i>Lato Sensu</i>	Campus / Polo	Alunos Matriculados
1	Acupuntura	Sede	42
2	Análises Clínicas	Sede	26
3	Atenção Básica em Saúde da Família	Sede	121
4	Atenção Farmacêutica	Sede	1
5	Controladoria e Finanças	Varginha	16
6	Educação para a Sustentabilidade - Gaia Education	Varginha	55
7	Enfermagem Obstétrica, modalidade residência	Sede	2
8	Engenharia de Minas	Poços de Caldas	76
9	Farmácia Clínica e Atenção Farmacêutica	Sede	17
10	Fisiologia do Exercício: do Paciente ao Atleta	Sede	56
11	Gestão do Cuidado em Saúde da Família	Sede	23
12	Gestão Pública Municipal	Polo: Alterosa-MG, Boa Esperança-MG, Bragança Paulista-SP, São João da Boa Vista-SP, São Sebastião do Paraíso-MG e Varginha-MG	244
13	Microbiologia Aplicada às Ciências da Saúde	Sede	1
14	Modelagem em Ciência e Tecnologia	Varginha	15
15	Saúde da Família, modalidade residência	Sede	36
16	Tecnologia e Qualidade em Produção de Alimentos	Sede	59
17	Teorias e Práticas na Educação	Sede (a distância)	153
TOTAL			943

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Sistema Acadêmico da UNIFAL-MG.

Tabela 3 – Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado) e Alunos Matriculados

Nº	Cursos – Pós-Graduação – <i>Stricto Sensu</i> - Mestrado	Campus / Polo	Alunos Matriculados
1	Aluno Não Regular de Pós-Graduação	Sede	157
2	Mestrado em Biociências Aplicadas à Saúde	Sede	21
3	Mestrado em Biotecnologia	Sede	19
4	Mestrado em Ciência e Engenharia Ambiental	Poços de Caldas	32
5	Mestrado em Ciência e Engenharia de Materiais	Poços de Caldas	35
6	Mestrado em Ciências Ambientais	Sede	39
7	Mestrado em Ciências Biológicas	Sede	19
8	Mestrado em Ciências da Reabilitação	Unidade II – Santa Clara	29
9	Mestrado em Ciências Farmacêuticas	Sede	23
10	Mestrado em Ciências Fisiológicas	Sede	7
11	Mestrado em Ciências Odontológicas	Sede	16
12	Mestrado em Economia	Varginha	24
13	Mestrado em Educação	Sede	85
14	Mestrado em Enfermagem	Sede	30
15	Mestrado em Engenharia Química	Poços de Caldas	20
16	Mestrado em Estatística Aplicada e Biometria	Sede	19
17	Mestrado em Física	Poços de Caldas	20
18	Mestrado em Geografia	Unidade II – Santa Clara	39
19	Mestrado em Gestão Pública e Sociedade	Varginha	29
20	Mestrado em Nutrição e Longevidade	Sede	36
21	Mestrado em Química	Sede	24
22	Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física	Unidade II – Santa Clara	22
23	Mestrado Profissional em Adm. Púb. em Rede Nacional	Varginha	22
24	Mestrado Profissional em História Ibérica	Sede	42
25	Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional	Sede	6
TOTAL			815

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Sistema Acadêmico da UNIFAL-MG.

Tabela 4 – Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Doutorado) e Alunos Matriculados

Nº	Cursos – Pós-Graduação – <i>Stricto Sensu</i> - Doutorado	Campus / Polo	Alunos Matriculados
1	Doutorado em Biociências Aplicadas à Saúde	Sede	23
2	Doutorado em Ciências Ambientais	Sede	48
3	Doutorado em Ciências Farmacêuticas	Sede	34
4	Doutorado em Ciências Fisiológicas	Sede	9
5	Doutorado em Enfermagem	Sede	16
6	Doutorado em Química	Sede	31
7	Programa Nacional de Pós-Doutorado	Sede	44
TOTAL			205

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Sistema Acadêmico da UNIFAL-MG.

Os cursos são muito importantes e os alunos são a razão da existência da UNIFAL-MG. Contudo, para que essa engrenagem funcione, é imprescindível a presença dos servidores (técnicos e docentes) e dos colaboradores (pessoal dos serviços de limpeza, da segurança, da manutenção, dos serviços administrativos etc.).

Assim, após consulta aos dados abertos, disponibilizados no sítio eletrônico da Universidade, até o presente momento (2022), são 632 (seiscentos e trinta e dois) servidores docentes e 328 (trezentos e vinte e oito) servidores técnicos, totalizando 960 (novecentos e sessenta) pessoas do quadro efetivo.

Quanto aos colaboradores terceirizados, são 343 (trezentas e quarenta e três) pessoas, entre auxiliar administrativo, porteiro, vigilante noturno, jardineiro, eletricista, servente de limpeza etc. Os dados estão atualizados até o mês de setembro de 2021 e podem ser consultados no sítio da Pró-Reitoria de Administração e Finanças.

Ao todo, são 1.303 profissionais, das mais diferentes ocupações, e 8.591 (oito mil, quinhentos e noventa e um) alunos, nos mais diferentes níveis de ensino, que dão vida às estruturas da UNIFAL-MG, em seus mais de 108 (cento e oito) anos de existência.

## 4.2 ANÁLISES DOS PROCESSOS: O CAMINHO ADOTADO PELA UNIFAL-MG

### 4.2.1 Solicitação de acesso aos documentos

No dia 22 de julho de 2021, foi dado início ao processo nº 23087.011898/2021-77, por meio do Despacho Administrativo nº 50, no qual foram apresentadas considerações sobre toda a trajetória feita no Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP direcionadas à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE).

Ao final do citado documento, foi solicitado acesso à documentação que foi produzida pela Instituição de Ensino Superior, acima mencionada, no que concerne ao assunto em pauta.

Após tramitação do processo em questão pela Ouvidoria/Comissão para análise da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), nº 13.709, de 14/08/2018 e a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527, de 18/11/2011, aquela se manifestou no sentido da obediência às diretrizes impostas aos processos, com restrição de acesso.

Como os processos são de caráter público, sem menção de pessoas ou mesmo de dados pessoais, aduziu a Comissão, por meio do Despacho Administrativo nº 6/2021/COMISSAO-LGPD-REITORIA, não haver nenhum impedido quanto ao acesso.

Frente ao citado documento, o Reitor, por meio do Despacho Administrativo nº 919/2021/REITORIA, manifestou concordância com a análise documental. Nesse sentido, caminhou também a PROGEPE, através da manifestação da Pró-Reitora, no Despacho Administrativo nº 1061/2021/PROGEPE/REITORIA.

Dessa forma, em atendimento ao pedido motivador do processo em análise, foram disponibilizados ao pesquisador os processos e seus respectivos documentos, emanados dos órgãos de controle e da UNIFAL-MG, para análise e discussão, que serão apresentadas a seguir.

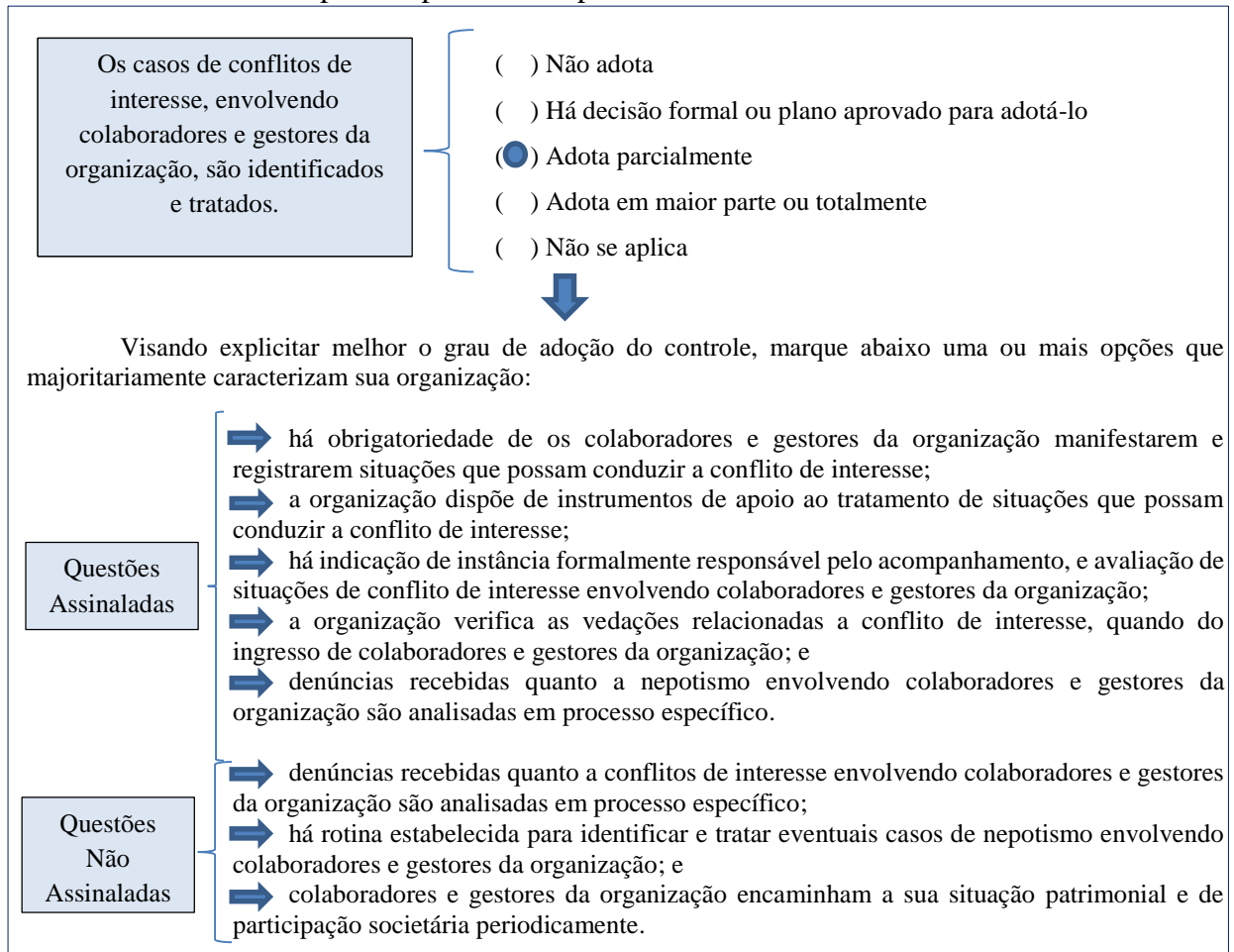
#### **4.2.2 O controle aplicado na UNIFAL-MG**

No dia 05/06/2018, o TCU, por meio da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, encaminhou o Ofício de Requisição 186/iGG2018-TCU/SecexAdministração, ao dirigente máximo da UNIFAL-MG, pelo qual informava sobre o início do acompanhamento sobre a situação de governança e gestão das organizações públicas federais – ciclo 2018, por meio de questionário, cujas informações deveriam ser compartilhadas com a Auditoria Interna, para ciência do levantamento realizado.

Assim sendo, em atendimento ao citado Ofício, a Auditoria Interna se incumbiu de solicitar às Pró-Reitorias, Diretorias e demais Departamentos da Instituição o preenchimento do questionário.

À PROGEPE, o assunto em pauta foi encaminhado por meio do processo nº 23087.006850/2018-41, cujas perguntas e respostas constam do documento abaixo (FIGURA 6):

Figura 6 – Questionamento sobre conflito de interesse apresentado pelo Tribunal de Contas da União e respostas apresentadas pela UNIFAL-MG



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do questionamento constante do processo nº 23087.006850/2018-41.

Conforme se depreende das respostas apresentadas, a UNIFAL-MG, de acordo com as questões assinaladas, impõe aos colaboradores e gestores a obrigatoriedade de manifestação, por meio de registros que possam levar ao entendimento da configuração do conflito de interesse e que eventuais denúncias, quanto ao nepotismo, são analisadas em procedimento específico.

Entretanto, quanto aos apontamentos que não são tratados pela Instituição destaca-se que não há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo, ou seja, não há o estabelecimento de procedimentos, por meio dos quais se proceda à investigação das situações concretas, com o condão, a partir de análise cuidadosa, de se decretar se restaram configurados os elementos subjetivos para a prática do nepotismo entre os gestores e os colaboradores.

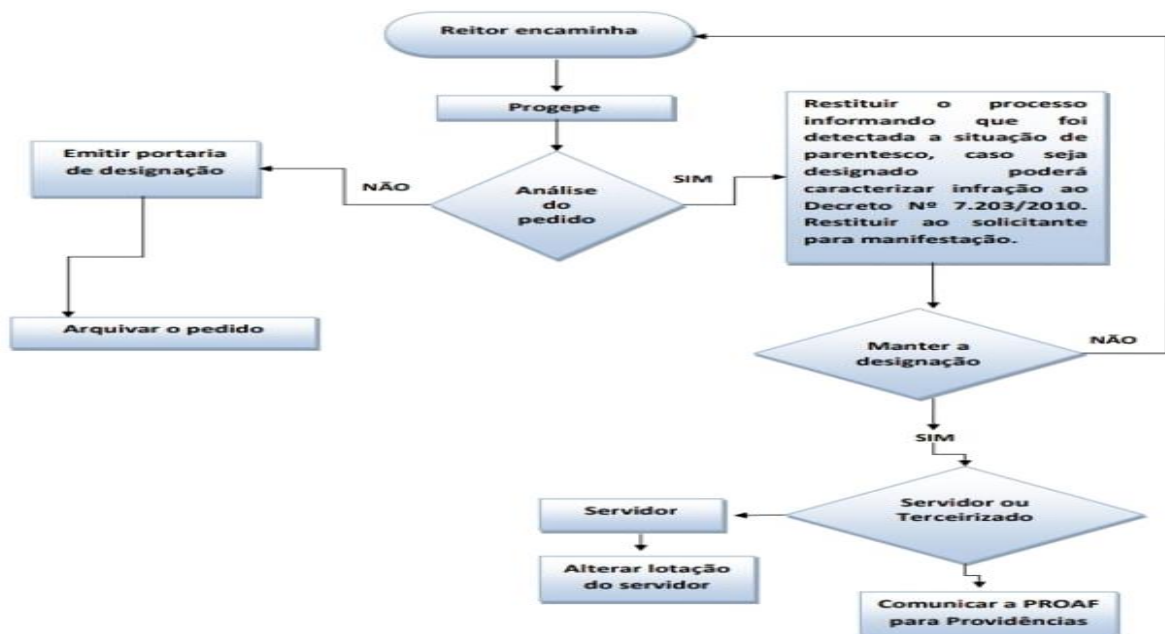
Diante da necessidade do estabelecimento de diretrizes, visando ao atendimento da demanda da CGU, para que os órgãos da Administração Pública Federal assegurassem o

cumprimento do Decreto nº 7.203/2010, no dia 21 de junho de 2018, foi elaborado o Memorando nº 1/2018/COMISSAO-1017-2018/GAB/Reitoria, que compõe o processo nº 23087.007144/2018-17, oriundo da Coordenadoria do Programa de Integridade na UNIFAL-MG.

No citado documento, após a Comissão do Programa em questão constatar, junto à PROGEPE, que não havia procedimento formal para detectar eventuais casos de nepotismo, envolvendo servidores e seus parentes terceirizados, foi dado prazo até o dia 27 de junho de 2018 para que fosse estabelecido um fluxo interno, para verificar as possíveis práticas, bem como um cronograma, no qual seriam estabelecidas as ações a serem realizadas. Assim sendo, o Memorando dá início aos trabalhos, visando à prevenção, combate e controle do nepotismo. Ademais, salienta-se a importância de se fazer um levantamento formal dos todos os servidores que, naquela ocasião ocupavam funções gratificadas e cargos de direção.

Assim, prontamente, a PROGEPE procedeu às ações elencadas pela Comissão do Programa de Integridade da UNIFAL-MG. Dentre as medidas tomadas, houve a elaboração de um fluxo interno, por meio do qual foram definidas rotinas, quando se aventasse a possibilidade de designação de função gratificada ou cargo de direção para servidor, com o intuito de analisar se este agente possui relação de parentesco com colaborador terceirizado na UNIFAL-MG (FIGURA 7).

Figura 7 – Fluxo interno para designação de função gratificada ou cargo de direção



Fonte: Fluxograma constante do processo nº 23087.007144/2018-17, p. 10, da UNIFAL-MG.

Pelo caminho descrito pelo fluxo interno, elaborado pela PROGEPE, observa-se que a Universidade adotou o controle voltado para o aspecto objetivo, quando define, unicamente, que será apurada a situação de parentesco, em observância ao que preconiza o artigo 7º do Decreto em questão.

A Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF), após interpelação da Coordenação do Programa de Integridade, realizada por meio do Memorando nº 2/2018/COMISSAO-1017-2018/GAB/Reitoria, juntado ao processo nº 23087.007148/2018-03, adotou a mesma postura, quanto ao estabelecimento de critérios objetivos para prevenção, controle e combate ao nepotismo.

Em atendimento à CGU, mencionada naquele Memorando, medidas foram definidas, quais sejam: elaboração de formulário, no qual os colaboradores terceirizados, ao serem contratados, manifestariam se possuíam ou não parentesco com servidor, ocupante de função gratificada ou cargo de direção; e que constasse nos editais de licitação, para contratação de empresa de serviço terceirizado, texto, que deixasse explícita a vedação de contratação de pessoas que guardassem parentesco, nos graus definidos na legislação, com servidor que possuísse cargo em comissão, para exercer suas atividades no órgão onde este encontrava-se lotado e, por fim, a elaboração de um fluxo interno para a verificação de possíveis situações de nepotismo. Assim sendo, quanto à primeira providência tomada, foi elaborado o formulário seguinte (FIGURA 8):

Figura 8 – Declaração de parentesco apresentada pelo terceirizado contratado

**DECLARAÇÃO DE PARENTESCO**

NOME DO FUNCIONÁRIO: \_\_\_\_\_

CPF Nº: \_\_\_\_\_

FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

LOTAÇÃO (local onde presta serviços) \_\_\_\_\_

Declaro para os devidos fins que:

Não sou cônjuge ou companheiro (a) e não possuo vínculo de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, com servidor(a) do(a):

Sou cônjuge ou companheiro (a) e possuo vínculo de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, com servidor(a) do(a):

Vínculo com servidor(a):

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Lotação: \_\_\_\_\_

Grau de parentesco: \_\_\_\_\_

Por ser verdade, firmo a presente.

Declaro para os devidos fins aqui registrado que as informações são verdadeiras, sob pena de responder por crime de Falsidade Ideológica, nos termos do Art. 299, do Código Penal, além de arcar com prejuízos que venham causar em vista desta declaração na esfera civil caso ela não seja verdadeira, bem como arcar com as consequências previstas no art. 482, alínea a e b da CLT, que preveem a demissão por justa causa devido ao ato de improbidade e incontinência de conduta o mau procedimento.

\_\_\_\_\_ (Local), \_\_\_\_\_ (data).

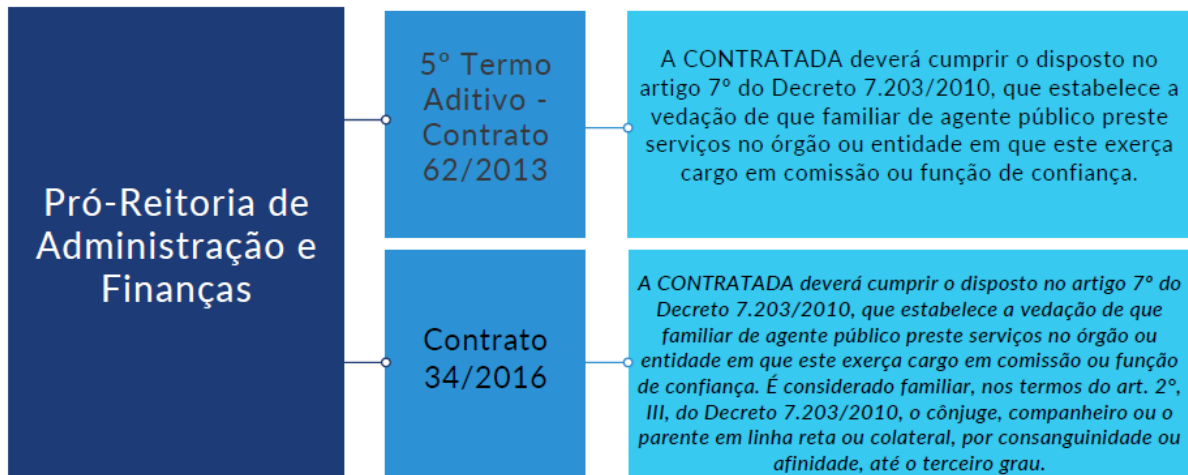
Assinatura do Funcionário

Fonte: Formulário constante do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG.

Pelo teor do formulário, nota-se que o critério definido para a configuração do nepotismo foi o do parentesco, privilegiando o que estatui o artigo 7º do Decreto nº 7.203/2010. Aliás, o citado dispositivo foi mencionado nos textos elaborados pela PROAF, para constarem nos editais de contratação de empresas prestadoras de serviço, para que estas não admitissem

em seus quadros pessoas que fossem parentes de servidores, para atuarem no mesmo local de trabalho destes, conforme se depreende da Figura 9.

Figura 9 – Texto inserido nos editais para contratação de empresa prestadora de serviços

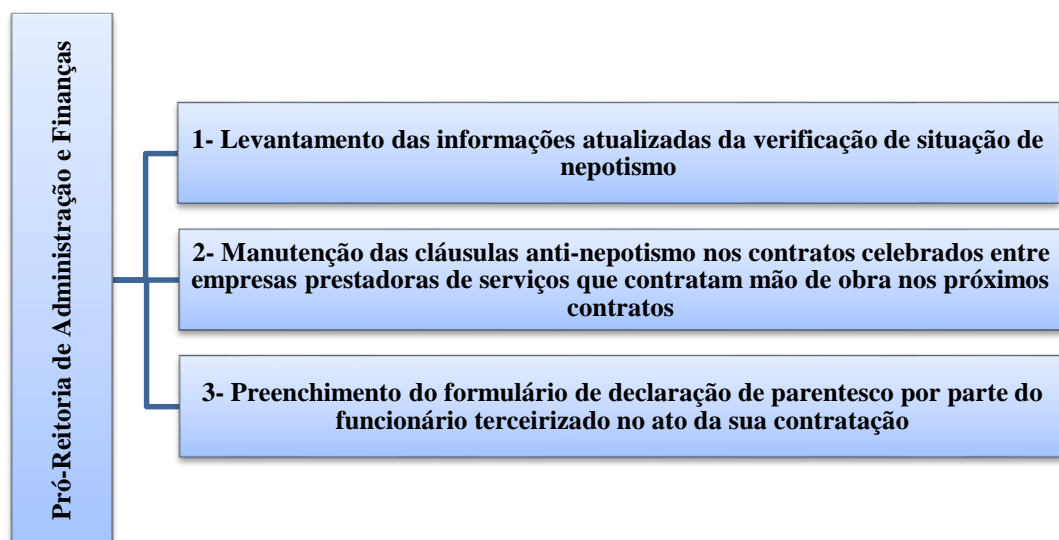


Fonte: Elaborado pelo autor a partir do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG.

Pela adoção dos termos, que passaram a integrar os contratos realizados com as empresas prestadoras de serviço na UNIFAL-MG, nota-se de maneira clara que a Instituição, por meio de seus gestores, estabeleceu o controle objetivo.

Ainda, em resposta ao Memorando recebido pela PROAF, quanto à elaboração do fluxo interno, que nortearia a averiguações de eventuais casos de nepotismo, foi definida a seguinte rotina, conforme descreve a Figura 10 a seguir:

Figura 10 – Fluxo interno definido pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG.



A PROGEPE, utilizando do processo nº 23087.007839/2018-07, solicitou a todos os servidores da UNIFAL-MG, através do Memorando-Circular nº 6/2018/PROGEPE/Reitoria, que fosse preenchido o formulário “Declaração de Parentesco”.

Ao citar, uma vez mais, recomendação dos órgãos de controle externos e interno, tendo em vista a aplicação do Decreto nº 7.203/2010, bem como da Súmula Vinculante nº 13, do STF, cujo teor foi explicitado, na íntegra, naquele documento, o processo tramitou por todas as Pró-Reitorias, Diretorias, Departamentos, Divisões e Coordenações de Cursos.

O modelo, disponibilizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), conforme abaixo apresentado (FIGURA 11), está preenchido, sendo que as informações são reais, tendo em vista tratar-se de manifestação do autor da presente pesquisa. No documento, verificam-se as seguintes informações, como: o número do processo, o interessado (UNIFAL-MG), o número da matrícula SIAPE do servidor, os graus de parentesco, definidos na legislação que trata do tema, quadro no qual se mencionará o parente, o grau de relação com o servidor e a natureza do vínculo: terceirizado ou servidor, quem o assina, o cargo em comissão mencionado, a data e o horário da assinatura.

Figura 11 – Declaração de parentesco apresentada pelo servidor / autor da pesquisa



Ministério da Educação  
Universidade Federal de Alfenas  
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas  
Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700 - Bairro centro, Alfenas/MG - CEP 37130-001  
Telefone: (35)3701-9210 - <http://www.unifal-mg.edu.br>

**DECLARAÇÃO DE PARENTESCO**

**Processo nº 23087.007839/2018-07**

**Interessado (a): Universidade Federal de Alfenas**

MATRÍCULA SIAPE: 1107925

Declaro para os devidos fins que:

( ) Não possuo parente ou afins até o terceiro grau (pais, avós, bisavós, filho, neto, bisneto, irmão, sobrinho, tio, cônjuge/companheiro, sogros, cunhados, padrasto, madrasta, enteado) trabalhando na UNIFAL-MG como servidor ou terceirizado.

( X ) Possuo o(s) parente(s) e/ou afins até o terceiro grau (pais, avós, bisavós, filho, neto, bisneto, irmão, sobrinho, tio, cônjuge/companheiro, sogros, cunhados, padrasto, madrasta, enteado) trabalhando na UNIFAL-MG como servidor ou terceirizado:

Nome completo dos parentes ou afins	Grau de parentesco ou afinidade	Servidor (S) ou Terceirizado (T)
Márcia Paiva Cruz de Souza	Cônjuge	Terceirizado
Valéria de Paiva Cruz	Cunhada	Terceirizado

*Observação: Deixe apenas o item que está declarando, excluindo o outro item.*

Por ser verdade, firmo a presente.



Documento assinado eletronicamente por **Márcio Augusto de Souza, Chefe do Departamento de Ensino**, em 02/08/2018, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0017686** e o código CRC **4F8EF5E8**.

Referência: Processo nº 23087.007839/2018-07 SEI nº 0017686

Fonte: Formulário constante do processo nº 23087.00007839/2018-07, da UNIFAL-MG.

Como o controle implementado pela UNIFAL-MG revestiu-se do caráter estritamente objetivo, não seguindo nas determinações preconizadas no artigo 6º, do Decreto em questão, o qual evidência, para configuração da prática do nepotismo, o elemento anímico do agente como imprescindível, ou seja, a intenção clara de influenciar na contratação do parente, beneficiando, assim, financeiramente, o núcleo familiar, o que se buscou foi tão somente a configuração da relação de parentesco.

Dessa forma, em obediência ao que estatui o artigo 7º, do decreto em análise, e às recomendações dos órgãos de controle externos e interno (Auditoria Interna), a PROGEPE e a PROAF se reuniram com os servidores, dentre os quais estava o autor desse trabalho, de forma individual, com toda a discrição que deve nortear os procedimentos dessa natureza, por parte

do gestor público, sendo apresentadas duas alternativas: ou o servidor abriria mão de sua função gratificada / de seu cargo de direção para preservar o vínculo empregatício de seus parentes contratados ou escolheria manter o cargo comissionado, em detrimento da continuidade dos empregos dos familiares. Não houve hesitação no meu caso: foi escolhida a primeira opção.

A PROGEPE fez um levantamento a respeito de todos os servidores que ocupavam cargo comissionado na UNIFAL-MG, em atendimento às solicitações apresentadas pela Comissão de Integridade.

Ao consultar o processo nº 23087.007144/2018-17, o documento identificado como “Relação” (0005407), apresentou 193 (cento e noventa e três) servidores detentores de funções gratificadas (FG), cargos de direção (CD) e função de coordenação de curso (FCC). O processo nº 23087.015641/2018-99 apresentou mais 01 (um) servidor com função gratificada, totalizando 194 (cento e noventa e quatro).

Ao consultar os processos<sup>21</sup> foram localizadas manifestações de 157 (cento e cinquenta e sete) servidores, quanto ao preenchimento do formulário de parentesco, e 37 (trinta e sete) servidores não se manifestaram ou não foi localizado processo com esse teor.

Dos 157 (cento e cinquenta e sete) servidores que se manifestaram, 117 (cento e dezessete) apontaram não possuir parentes trabalhando na Universidade. Assim, foram apurados 40 (quarenta) servidores que declararam ter vínculo familiar na UNIFAL-MG.

Desses 40 (quarenta), 29 (vinte e nove) são parentes de outros servidores como cônjuges/companheiros, irmãos, sobrinhos, tios e cunhados; 02 (dois) possuem tanto parentes servidores como contratados/terceirizados; 08 (oito) atestaram parentesco somente com contratados/terceirizados; e 01 (um) alegou ter parentesco com cônjuge bolsista.

As Instituições de Ensino Superior (IES), de acordo com o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal e Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, possuem os chamados cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, por parte da autoridade competente.

Essas funções recebem a nomenclatura de Cargo de Direção (CD), que vai do nível 1 (valor mais expressivo) ao nível 4 (valor menos expressivo); Função Gratificada (FG), que vai do nível 1 (valor mais elevado) ao nível 9 (valor menos elevado); e a Função de Coordenação de Curso, que possui nível único de remuneração.

---

<sup>21</sup> 23087.007839/2018-07, 23087.007865/2018-27, 23087.007889/2018-86, 23087.007912/2018-32, 23087.007932/2018-11, 23087.007995/2018-60, 23087.008134/2018-07, 23087.008911/2018-13, 23087.010280/2018-94, 23087.014633/2018-25, 23087.014639/2018-01, 23087.014654/2018-41, 23087.014660/2018-06, 23087.014685/2018-00, 23087.015538/2018-49, 23087.015634/2018-97, 23087.015636/2018-86, 23087.015641/2018-99, 23087.015642/2018-33 e 23087.015726/2018-77.

Os valores correspondentes às citadas funções, em todos os seus níveis, constam das Tabelas 5, 6 e 7 a seguir:

Tabela 5 – Remuneração correspondente aos Cargos de Direção

<b>Remuneração dos Cargos de Direção (CD) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)</b>	
<b>NÍVEL</b>	<b>REMUNERAÇÃO (em R\$) ( * )</b>
CD - 1	13.474,12
CD - 2	11.263,53
CD - 3	8.842,39
CD - 4	6.421,26

Fonte: Portal do Servidor, com adaptações feitas pelo autor

Notas: \*a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão.

Posição: Janeiro/2019 com base na Medida cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.004 – Distrito Federal que suspende a eficácia da Medida Provisória 849, de 2018.

Tabela 6 – Remuneração correspondente às Funções Gratificadas

<b>Funções Gratificadas (FG) das Instituições Federais Ensino Superior - IFES</b>				
<b>NÍVEL</b>	<b>VENCIMENTO</b>	<b>GADF ( * )</b>	<b>AGE ( ** )</b>	<b>TOTAL em R\$</b>
FG - 1	137,26	227,86	610,39	975,51
FG - 2	117,24	194,62	344,42	656,29
FG - 3	97,13	161,24	273,70	532,07
FG - 4	66,39	110,20	94,24	270,83
FG - 5	54,65	90,71	74,39	219,76
FG - 6	40,48	67,19	53,47	161,14
FG - 7	38,63	64,13		102,77
FG - 8	28,58	47,44		76,02
FG - 9	23,18	38,49		61,67

Fonte: Portal do Servidor, com adaptações feitas pelo autor

Notas: (\*) GADF – Gratificação de Atividade pelo Desempenho de Função (artigo 15 da lei Delegada nº 13/92)

(\*\*) AGE – Adicional de Gestão Educacional – Valor em R\$

Posição: Janeiro/2019 com base na Medida cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.004 – Distrito Federal que suspende a eficácia da Medida Provisória 849, de 2018.

Tabela 7 – Remuneração correspondente à Função de Coordenação de Curso

Função Comissionada de Coordenação de Curso - FCC	
VALOR UNITÁRIO em R\$	
Nível Único	983,18

Fonte: Portal do Servidor, com adaptações feitas pelo autor.

Notas: \* Fica instituída (em 26.06.02012) a Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC, a ser exercida, exclusivamente, por servidores que desempenhem atividade de coordenação acadêmica de cursos técnicos.

Posição: Janeiro/2019 com base na Medida cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.004 – Distrito Federal que suspende a eficácia da Medida Provisória 849, de 2018.

Ao consultar o processo nº 23087.009521/2018-52, documento denominado “Planilha Designação (0022434)”, e o processo nº 23087.007144/2018-17, documento identificado como “Relação (0005407)”, considerando os servidores que preencheram o formulário “Declaração de Parentesco”, tem-se a seguinte configuração (Tabela 8), quanto aos cargos comissionados, no que concerne às respectivas ocupações e aos vínculos com outro servidor, com contratado / terceirizado ou mesmo sem vínculo com qualquer outra pessoa:

Tabela 8 – Quantidade dos cargos comissionados e a relação dos detentores com outras pessoas

Nível da Função	Quantidade	Vínculo Com		Sem Vínculo
		Servidor	Terceirizado/ Contratado/Bolsista	
CD2	5	0	0	5
CD3	18	3	0	15
CD4	7	1	0	6
FG1	*51	7	7	37
FG2	**23	8	1	14
FG3	11	2	1	8
FG4	3	0	0	3
FCC	39	8	2	29
Total	157	29	11	117

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos processos 23087.009152/2018-52 e 23087.007144/2018-17.

Notas: \* 2 (dois) servidores: ambos com 1 (um) vínculo com outro servidor e 1 (um) vínculo com terceirizado.

\*\* 1 (um) servidor: 1 (um) vínculo com outro servidor e 1 (um) vínculo com terceirizado.

Pela Tabela 8, observa-se que 11 (onze) era o total de servidores, ocupantes de cargos comissionados, que possuíam vínculo familiar com outra pessoa contratada (sem ingresso por concurso público), o que representa o menor percentual (7,01%) em comparação com as outras situações descritas: vínculo com outro servidor (18,47%) e sem vínculo algum (74,52%).

Ao analisar os preenchimentos das “Declarações de Parentesco”, com referência aos vínculos entre servidores e contratados, notou-se que:

- 01 (um) servidor possuía vínculo com a mãe e a tia;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o cônjuge;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o cônjuge;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o cônjuge e a cunhada;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o irmão e o cunhado;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o irmão;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o cunhado;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o cônjuge;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o cônjuge;
- 01 (um) servidor possuía vínculo com o irmão; e
- 01 (um) servidor que possuía vínculo com o tio.

Ao consultar as portarias, documentos públicos, de acesso ao cidadão, que têm a finalidade de oficializar todos os atos praticados na UNIFAL-MG, como foram dadas duas opções aos servidores, como já explicitado nesse item, são descritos os seguintes desfechos, conforme o Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Escolha dos servidores com fulcro na expedição (ou não) de portarias

Servidor	Vínculo Familiar	Portaria	Nº	Observação
01	Mãe e Tia	Sim	1626/2018	Dispensado da FG
02	Cônjuge	Não	—	Mantida a FCC
03	Cônjuge	Sim	2643/2018	Dispensado da FG
04	Cônjuge e Cunhada	Sim	2327/2018	Dispensado da FG
05	Irmão e Cunhado	Não	—	Mantida a FG
06	Irmão	Sim	2332/2018	Dispensado da FG
07	Cunhado	Sim	1622/2018	Dispensado da FG
08	Cônjuge	Não	—	Mantida a FCC
09	Cônjuge	Sim	1762/2018	Dispensado da FG
10	Irmão	Não	—	Mantida a FG
11	Tio	Não	—	Mantida a FG

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos processos e das portarias da UNIFAL-MG.

Dos 11 (onze) casos, sobre os quais foi exercido o controle voltado para o prisma objetivo, conclui-se que em 06 (seis) houve a manifestação do servidor em deixar a função comissionada que ocupava, com o intuito de preservar o vínculo empregatício do seu parente.

Por outro lado, 05 (cinco) casos apontam que não houve portaria exonerando os servidores de suas funções comissionadas, ou seja, os respectivos parentes, para que não configurasse a prática do nepotismo, tiveram o rompimento dos laços de trabalho com a empresa contratante.

Um dos objetivos da pesquisa foi demonstrar, por meio da análise documental, que a UNIFAL-MG optou pelo controle objetivo, preconizado no artigo 7º do Decreto nº 7.203/2010. Não restam dúvidas quanto a isso, o que foi confirmado pela análise em tela.

Outro caminho que pode ser buscado, que representa indagar todos os casos, com a profundidade que merecem, é o do artigo 6º do citado Decreto, voltado para o aspecto subjetivo do controle, reforçando o posicionamento já demonstrado no texto.

Ao se investigar de forma acurada as situações, quantas realidades poderiam ser apresentadas. Por exemplo, se fosse estabelecido o critério temporal, ou seja, verificar se o vínculo do parente terceirizado com a empresa prestadora junto à UNIFAL-MG não foi estabelecido antes do vínculo efetivo de seu familiar. Neste sentido, Babbie (2003, p. 46) assevera que “um determinado evento não pode logicamente causar um outro que ocorreu antes dele”.

Especificamente, quanto ao autor, como testemunha privilegiada deste estudo de caso, pois vivenciou e suportou as consequências do controle objetivo implementado, sua esposa foi contratada para prestar os serviços na UNIFAL-MG no ano de 2010, enquanto o pesquisador e servidor alcançado pelo controle em tela, ingressou no serviço público federal em 2014, por ocasião de aprovação em concurso na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), vindo a exercer suas atividades profissionais na UNIFAL-MG em virtude de redistribuição.

Como o cometimento do crime de nepotismo deve pressupor a intenção do agente público, detentor de posição que o permita nomear ou influenciar na nomeação de familiar, seria ilógico pensar na prática em questão, devido ao critério da anterioridade.

Outras situações, por meio de uma investigação mais esquadrihada, poderão vir ao conhecimento dos investigadores, em que as particularidades de caso a caso darão subsídios para uma decisão, permeada por todos os elementos probatórios.

## 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

### 5.1 PRODUTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO (PTT)

O presente capítulo terá por escopo a apresentação da proposta de intervenção, que se materializará através do Produto Técnico e Tecnológico (PTT), fruto da pesquisa em tela, como exigência da natureza que permeia o Mestrado Profissional, a partir do levantamento de problemas atinentes à prática laboral, por meio da pesquisa, orientada pelos métodos científicos, que ensejará as respostas pertinentes às soluções das demandas do dia a dia de trabalho.

Assim, a partir de um diagnóstico realizado, utilizando-se a metodologia científica, por meio da análise documental, com a extração do posicionamento da UNIFAL-MG, mediante a interpretação hermenêutica do arcabouço jurídico, no que concerne ao nepotismo, especificamente com fulcro no Decreto nº 7.203/2010, estabelecer outras formas de procedimentos, no que concerne ao controle para a prevenção e o combate de beneficiamento de familiares, até o grau definido na legislação, no momento da contratação para prestação de serviços no âmbito da instituição.

Quanto ao Produto Técnico e Tecnológico, esclareceu a Professora Teresa Cristina Janes Carneiro, Coordenadora Geral do Comitê Gestor do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), em orientações prestadas sobre o tema aos alunos de uma nova turma da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), de Mato Grosso do Sul, no dia 12/04/2022, por meio da plataforma YouTube, que a proposta de um Mestrado Profissional é resolver um problema da prática profissional, com a utilização de métodos científicos, que levem à reflexão de questões entendidas como entraves no dia a dia do desenvolvimento do trabalho, visando à proposição de soluções (PRODUTOS, 2022).

Em sua explanação, a professora cita a expressão “percepção clínica”, a partir da comparação que é feita entre a organização e o corpo humano, assumindo o profissional, que lida com os procedimentos administrativos, algo comparado com o profissional médico: a responsabilidade de diagnosticar o “paciente”, realizando exame acurado, sobre determinado problema, como se fosse a doença, que impede o desenvolvimento saudável da instituição, procedendo-se a ministrar o remédio adequado ao combate do que está debilitando aquele corpo estrutural, com o objetivo de aumentar a imunidade da organização, para que se fortifique e produza os resultados almejados, a partir das mudanças implementadas frente ao diagnóstico clínico, fruto dos estudos envidados ou da “anamnese” na qual foi submetida a organização, no caso em questão a UNIFAL-MG.



## 5.2 PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE OUTROS PROCEDIMENTOS

### 5.2.1 Controle Subjetivo ou Posterior

O Decreto nº 7.203/2010 oferece à UNIFAL-MG o amparo legal para adoção de outras formas de controle.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, sobejamente, foi citado o artigo 6º e seus respectivos incisos, do citado diploma legal, com íntima ligação com as propostas que poderão ser acolhidas pela universidade, em contraponto ao artigo 7º, cujo caráter se inclina para o controle objetivo, não permitindo a devida apuração dos eventuais fatos ensejadores da prática de nepotismo.

Nesse sentido, julga-se pertinente a reprodução daquele dispositivo legal, para, ao lê-lo, conforme redigido, melhor compreensão de sua dimensão:

Art. 6º Serão **objeto de apuração específica** os casos em que haja **indícios de influência** dos agentes públicos referidos no art. 3º:

I - na nomeação, designação ou contratação de familiares em hipóteses não previstas neste Decreto;

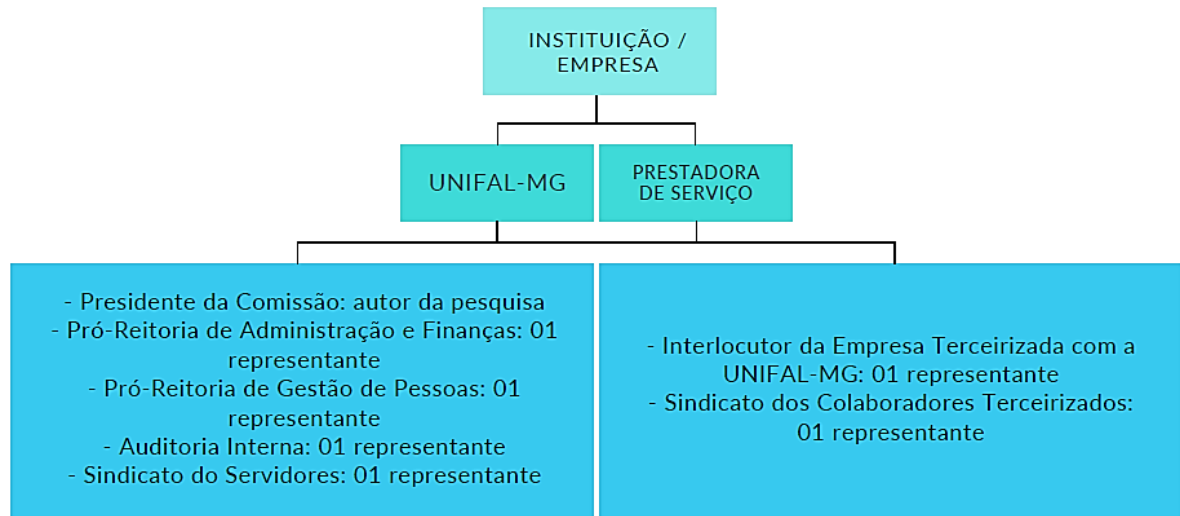
II - na contratação de familiares por empresa prestadora de serviço terceirizado ou entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal. (grifo nosso) (BRASIL, 2010).

O próprio texto legal preconiza que os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta procedam à verificação dos fatos que possam ter ocasionado o prévio ajuste, a partir da ação do agente público, inequívoca e deliberadamente, para contratação de pessoas do círculo familiar, enquadrado no grau revelado pela lei.

Nesse sentido, recomenda-se que a UNIFAL-MG constitua Comissão Permanente, nomeada pela Reitoria, composta por representantes da universidade, relativamente às suas Pró-Reitorias de Administração e Finanças e de Gestão de Pessoas, à Auditoria Interna e ao Sindicato dos Servidores; e representantes da empresa, responsável pela contratação dos colaboradores terceirizados, e do Sindicato que representa esta categoria. O autor da pesquisa se coloca à disposição para compor a citada comissão, bem como a presidir os trabalhos.

A composição da Comissão teria a seguinte configuração, de acordo com a Figura 12 a seguir:

Figura 12 – Composição da Comissão Permanente para apuração dos eventuais casos de nepotismo



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Composta a Comissão, sua função precípua será de apurar, de forma minuciosa, os eventuais casos que indiquem a ocorrência de nepotismo. O próprio Decreto traz exceções ao que considera a citada prática.

Nesse sentido, quando consultado o texto legal, em seu artigo 4º, incisos de I a IV, observam-se situações que não se enquadram como conduta delituosa. Citam-se a nomeação para cargo em comissão, de hierarquia superior ao cargo ocupado por servidor; e nomeações que precedem o vínculo familiar entre o servidor e o contratado, ou seja, aqui se tem o que foi abordado nesse trabalho: a observância do princípio da anterioridade que, por analogia, deveria ser aplicado ao caso do contratado já prestar serviços na universidade antes mesmo de seu parente servidor, nomeado para ocupar cargo comissionado.

Diante do exposto, para o item em desenvolvimento, pode-se atribuir ao controle em questão como revestido do caráter da investigação voltada para os aspectos da subjetividade ou controle posterior ao fato consumado, sendo papel da Comissão Permanente se reunir, sob demanda, para apuração dos casos concretos.

No item seguinte será apresentada outra forma de controle sob o prisma objetivo ou preventivo, como alternativa ao que foi implementado pela UNIFAL-MG, que se norteou pelo artigo 7º do Decreto nº 7.203/2010.

## 5.2.2 Controle objetivo ou preventivo

Pretende-se com a adoção de outra forma de controle objetivo estabelecer critérios para que o colaborador terceirizado seja recrutado pela empresa que atuará junto à UNIFAL-MG.

A universidade não pode cometer ingerências na empresa contratada, conforme preconiza a Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, especialmente quando estatui, quanto à contratação, em seu artigo 5º, inciso III, que a Administração está proibida de “direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas” (BRASIL, 2017, p. 1).

Contudo, visando aperfeiçoar o que preceitua o artigo 7º do Decreto em comento, quando determina que conste nos editais, que regem o certame para contratação das empresas interessadas em prestar serviços terceirizados à Administração Pública federal, direta, indireta, autárquica e fundacional, que familiar de agente público (que esteja investido em cargo comissionado), está impedido de trabalhar no mesmo local que seu parente do quadro efetivo, podem ser estabelecidas diretrizes para essa contratação.

Muito se propala a respeito de se transformar a Administração Pública em gerencial (conforme observado nas tentativas engendradas pelas Reformas Administrativas), nos moldes das instituições privadas, como o foco nos resultados e a valorização dos empregados na medida em que, com comprometimento e espírito inovador, contribuem para o crescimento e para os lucros das empresas.

Nesse sentido, por que não emprestar ao privado, em que pese prestar serviços para órgãos públicos, os princípios norteadores da Administração Pública, no que concerne, especificamente, à observância da impessoalidade, da publicidade, da razoabilidade e da moralidade?

Assim, sugere-se que constem nos editais, para contratação das empresas prestadoras de serviços terceirizados, cláusulas que façam referência ao estabelecimento de procedimentos que deverão ser observados para a ocupação daquele determinado posto de trabalho.

Como providências a serem tomadas, destacam-se, sem prejuízo de outras que, oportunamente, se apresentarem como pertinentes:

- a) a criação, por parte da empresa terceirizada, de um banco de dados, que abrigará os currículos de todos os interessados em exercer funções laborais na UNIFAL-MG, com vínculo empregatício com a empresa contratante;
- b) surgindo a necessidade do preenchimento de vagas, a empresa deverá organizar processo seletivo para recrutamento e ocupação do posto de trabalho ofertado.

Os critérios para seleção poderão estabelecer desde a adoção de entrevistas com os candidatos até a realização de provas, em consonância com as exigências da função, cujo documento já consta publicado na página da UNIFAL-MG – Pró-Reitoria de Administração e Finanças; e

- c) participação da Comissão Permanente, constituída para apuração dos eventuais casos de nepotismo, no sentido de acompanhar o andamento dos trabalhos, sem, contudo, em respeito às normativas, interferir ou direcionar os trabalhos da empresa prestadora dos serviços terceirizados.

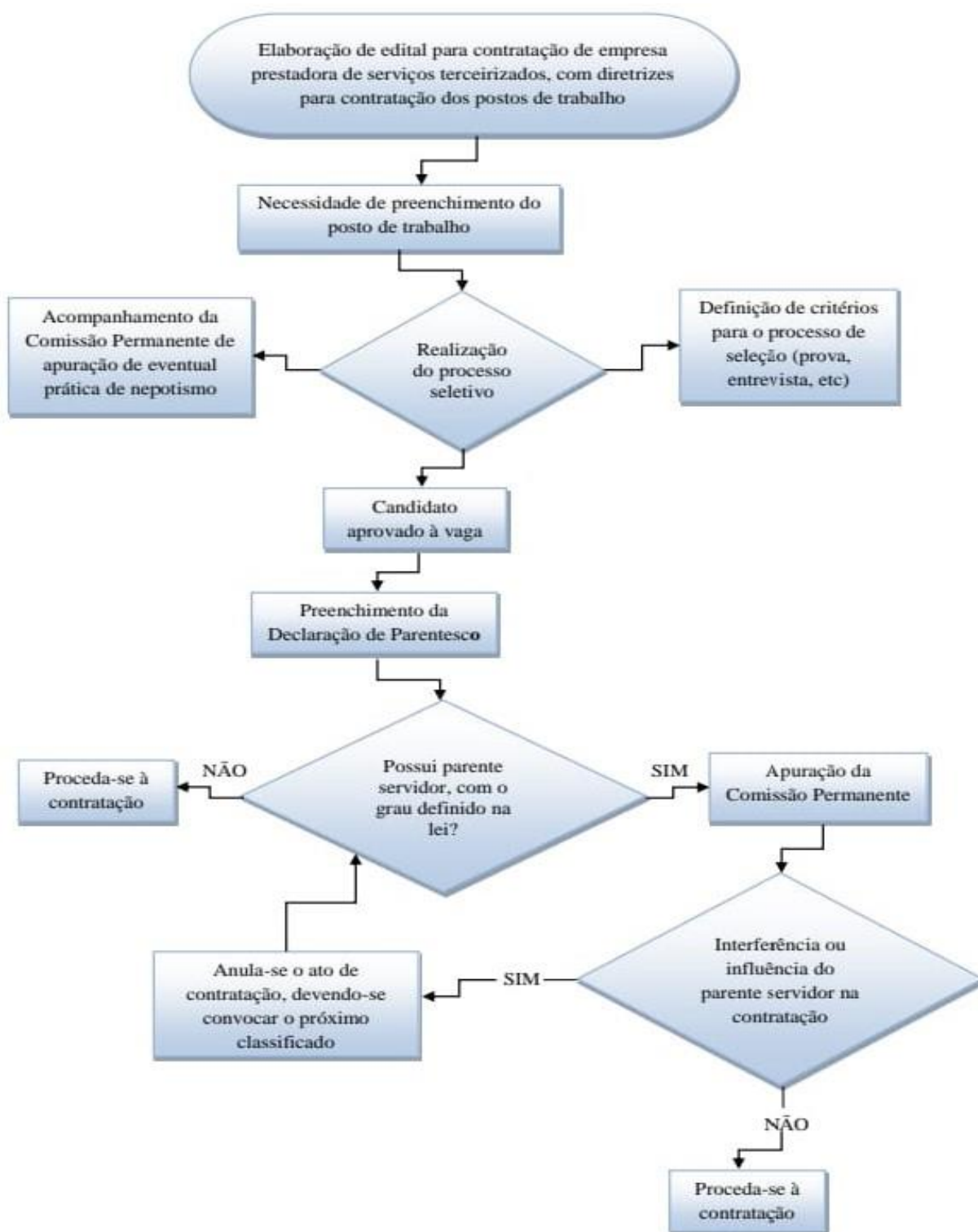
Tudo isso se coaduna com os princípios que devem reger não somente a Administração Pública, bem como todos os procedimentos que envolvam recursos públicos, devendo estar revestidos com lisura e transparência.

Assim, diante de eventuais questionamentos oriundos dos órgãos de controle (interno e externo), a UNIFAL-MG estará resguardada por ter revestido os seus atos com o manto da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, no que concerne às ações dessa natureza, que envolva a contratação de pessoal terceirizado.

Nesse sentido, competirá à Comissão Permanente, mediante provocação, seja por parte das instituições responsáveis em controlar os atos da Administração Pública, seja por parte de eventuais denúncias anônimas, a incumbência de apurar os fatos, por meio da juntada dos elementos probatórios para a manifestação sobre a concretização ou não da prática de nepotismo.

Para melhor compreensão e visualização das novas rotinas a serem instituídas, considerando a acolhida das duas formas de controle, quais sejam: subjetivo ou posterior e objetivo ou preventivo, segue abaixo, de forma esquematizada, o fluxo interno (FIGURA 13), que apresentará as duas formas de controle citadas, na medida em que aquela (controle subjetivo) averiguará a lisura do processo seletivo, quando o contratado alegar, no formulário elaborado pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças, que possui parente servidor na universidade, até o grau determinado na lei, enquanto esta (controle objetivo) estabelecerá diretrizes para a realização do certame de contratação, visando à eliminação dos apadrinhamentos e das indicações por parte daqueles que possuem o poder de influenciar ou de interferir no processo de escolha para ocupação do posto de trabalho.

Figura 13 – Fluxograma: controle subjetivo e objetivo – contratação de colaborador terceirizado



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A sugestão de adoção de novos procedimentos continuará abrangendo a necessidade de preenchimento do formulário denominado “Declaração de Parentesco”, com o objetivo de

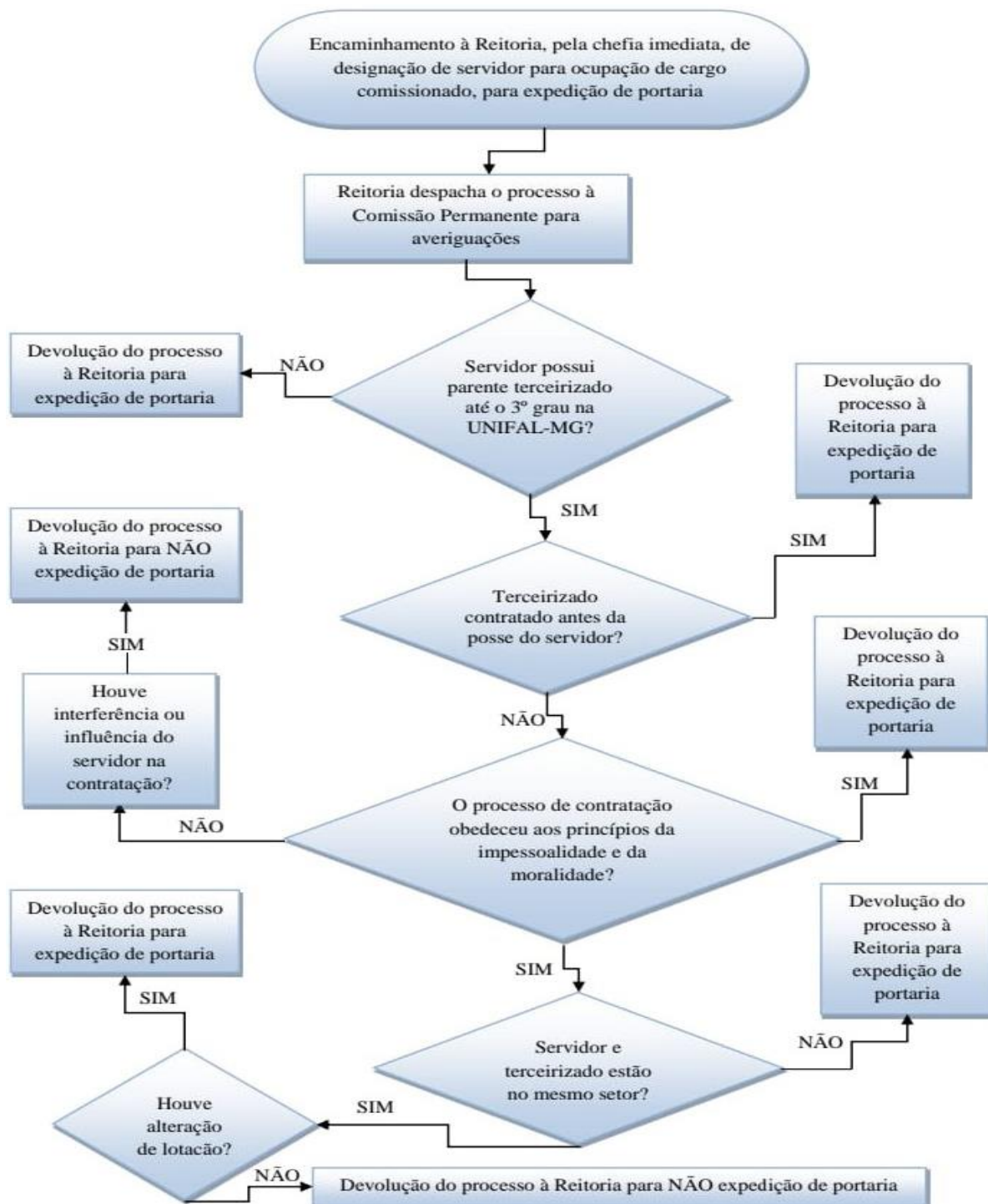
evidenciar que o contratado terceirizado possui vínculo familiar, até o grau preconizado na legislação, com servidor ocupando de cargo em comissão, porém, sem interferência ou influência de sua contratação por parte desse parente, que ficará demonstrada mediante parecer da Comissão Permanente, pelo acompanhamento do processo seletivo, atestando que sua condução e resultado estão de acordo com os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Quando houver a pretensão de nomeação de servidor, para ocupar Cargo de Direção ou Função Gratificada, demonstrada pela chefia imediata e encaminhado o pedido à Reitoria, para expedição da portaria, sugere-se, antes da consolidação das providências cabíveis, a averiguação, por parte da Comissão Permanente para apuração de eventual caso de nepotismo, após a manifestação do indicado a ocupar o cargo comissionado, através do formulário elaborado pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, denominado “Declaração de Parentesco”, de que possui familiar terceirizado na universidade, no grau de parentesco estatuído na legislação, de alguns pontos, quais sejam:

- a) se, pelo princípio da anterioridade, o colaborador terceirizado exercia suas funções laborais na universidade antes ou depois da aprovação em concurso público e efetivação no cargo, por meio da qual passou a integrar o quadro de servidores da instituição;
- b) se, pelo princípio da moralidade e da impessoalidade, houve ou não qualquer interferência ou influência do servidor na contratação de seu parente, pela empresa prestadora de serviços terceirizados, em que pese não possuir, naquele momento, cargo comissionado; e
- c) se o servidor está lotado no mesmo setor do parente terceirizado, o que, com a atribuição do cargo em comissão, faria com que houvesse relação de subordinação entre ambos, o que é vedado pelo Decreto nº 7.203/2010 (artigo 4º, parágrafo único). Nesse caso, deverá ser feita escolha dentre duas possibilidades: mantém-se a nomeação do servidor, com a alteração do local de trabalho do parente terceirizado ou não ocorrerá a nomeação do servidor, mantendo-se o colaborador terceirizado no mesmo setor de seu parente do quadro efetivo.

A exemplo dos procedimentos para contratação do colaborador terceirizado, que foram esquematizados para melhor entendimento, assim se procederá em relação ao trâmite relacionado à indicação de servidor, para ocupar cargo comissionado, conforme o fluxo a seguir descrito (FIGURA 14):

Figura 14 – Fluxograma: controle subjetivo – nomeação de servidor para ocupação de cargo comissionado



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Dessa forma, concluem-se as propostas de intervenção objetivando, se acolhidas pelos órgãos da UNIFAL-MG, envolvidos no assunto em pauta, tornar os processos de contratação de colaborador terceirizado e de nomeação de servidor para cargo em comissão, revestidos de total transparência, em consonância com os princípios que norteiam a Administração Pública, buscando-se, assim, prevenir e combater a prática do nepotismo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se norteou especialmente a partir das tomadas de decisões dos gestores da UNIFAL-MG, especificamente pela PROGEPE e pela PROAF, a partir do mês de julho de 2018, após solicitação encaminhada pela Auditoria Interna, a partir de questionamentos apresentados pelo TCU, voltados à governança e gestão das organizações públicas federais, no que concerne aos conflitos de interesse atinentes a possíveis práticas de nepotismo no âmbito da universidade em questão.

Assim, foram traçados os objetivos a serem empreendidos, visando conceituar o termo nepotismo à luz da legislação vigente, proceder à análise documental produzida pela Instituição a partir dos questionamentos dos órgãos de controle, procurando evidenciar a maneira pela qual se posicionaram os dirigentes e, com fulcro no Decreto, utilizado como a base legal para a tomada de decisões, apresentar outras formas de apuração dos eventuais casos, em obediência à ampla defesa e ao devido processo legal.

Mediante um recorte estabelecido, quanto ao aspecto temporal, ficou evidenciado, na revisão da literatura, sobre quais bases foram fundamentadas a Administração Pública no Brasil.

As práticas patrimonialistas trazidas da metrópole portuguesa para a colônia brasileira foram absorvidas, traduzindo-se na clara confusão do público com o privado, no mesmo prédio no qual se instalou a família real portuguesa, para a morada e para a condução dos assuntos públicos.

As funções eram exercidas pelos próprios membros da realeza, nomeados para os cargos, com o fortalecimento dos apadrinhamentos e favorecimentos, especialmente do núcleo familiar, surgindo os primeiros traços do nepotismo, como espécie, por assim dizer, do gênero patrimonialismo.

Visando ao combate dessas práticas nada republicanas, o Estado brasileiro engendrou três grandes reformas ao longo de 60 (sessenta) anos, sendo a primeira (1938) implementada no Governo de Getúlio Vargas; a segunda (1967), realizada pela Ditadura Militar; e a terceira concebida no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995).

Precipualemente, a intenção dessas reformas objetivava coibir as práticas patrimonialistas/clientelistas/nepotistas, com a aprovação de leis que impusessem à Administração Pública a observância de legalidade, eficiência e impessoalidade, capaz de tornar a execução dos serviços públicos por pessoas capacitadas, recrutadas por meio de concursos públicos, com valorização da carreira, mediante a concretização dos resultados satisfatórios, apresentados à população.



Entretanto, a velha mentalidade dos favorecimentos e dos apadrinhamentos, arraigada na Administração Pública, fez com que as tentativas de mudança desse cenário não prosperassem.

Assim, a busca de uma condução mais profissional e gerencial, por parte dos gestores e autoridades públicas, residia apenas nas inúmeras proposições de normativas, contrariadas, no dia a dia, por condutas voltadas à troca de favores, de benefícios próprios e, conseqüentemente, com a oferta de serviços públicos, não condizentes com os anseios dos cidadãos.

Neste contexto, é salutar a importância e a atuação dos órgãos de controle, como o Poder Legislativo, em relação ao Poder Executivo, em todos os seus níveis, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e interno, como as Auditorias e as Controladorias, também em todas as esferas (federal, estadual e municipal) traduzindo-se em instituições sérias e fundamentais para a fiscalização dos poderes da república.

Destacam-se, neste particular, os esforços dos tribunais superiores, que deram subsídios valiosos ao STF, que editou a Súmula Vinculante nº 13, em 2008, considerada de suma importância no combate do nepotismo, em que pese a Suprema Corte ter sido alvo de justas críticas, ao não considerar as nomeações para cargos políticos, como práticas nepóticas por parte das autoridades nomeantes.

Dentre os esforços engendrados quanto à prevenção e ao combate ao nepotismo, de suma relevância foi a aprovação do Decreto nº 7.203/2010, que se deu no último ano do segundo mandato do Governo Lula, que veio para preencher uma lacuna existente no que concerne à regulamentação do assunto em pauta, demonstrada na exposição de motivos, por ocasião da apresentação deste texto legal.

Objetivou-se, assim, disciplinar, minuciosamente, no âmbito da Administração Pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional, as relações de nomeações para os cargos públicos quanto ao apadrinhamento e beneficiamento de pessoas com estreita proximidade com o nomeante, por ocasião dos laços familiares.

Esse necessário freio aos atos das autoridades e agentes públicos, resulta na tradução da vivência e da busca de um estado democrático, prescrições insculpidas na CF de 1988, ao demonstrar que a investidura dos portadores do poder de decisão, não está apartada da observância da lei e de seus limites. Se assim não fosse, seria cruzada a linha que leva às arbitrariedades e ao autoritarismo, sem as correspondentes punições.

Nesse sentido, o TCU, cumprindo o seu dever institucional, questionou à UNIFAL-MG sobre os procedimentos adotados para o combate ao nepotismo, com o intuito de evidenciar

como a universidade se coloca frente aos conflitos de interesse, quanto ao grau de controle definido diante dos eventuais casos, em respeito à governança e à gestão da organização.

Frente ao questionamento, a universidade, naquele momento, apontou não haver análise, em processo específico, quanto a eventuais denúncias recebidas, no que concerne aos conflitos de interesse envolvendo os gestores e os colaboradores, bem como a ausência de rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais situações relacionadas ao nepotismo, envolvendo as pessoas citadas.

Diante desta realidade, o que se observou foi a implementação de controle, pelos gestores, que atendesse ao artigo 7º, do Decreto nº 7.203/2010, estabelecendo critérios puramente objetivos, pelos quais estabelecia o grau de parentesco como ponto central e único a ser engendrado para o combate ao nepotismo.

Quando consultado o citado Decreto, o artigo 6º e seus correspondentes incisos se aproximam de forma contundente da visão estatuída nos preceitos constitucionais, no que concerne à legalidade dos processos, sejam judiciais ou administrativos, que devem garantir aos envolvidos a plena manifestação acerca dos elementos probatórios, para a formação da convicção do julgador.

Espera-se, dessa forma, que a decisão seja marcada pela profunda e acurada apuração dos fatos, resultando em sentença equânime para as partes: instituições e pessoas, aspectos que foram abordados por ocasião da análise das características que delineiam as leis, quanto à hierarquia e aos elementos de sua objetividade e subjetividade.

Neste sentido, imprescindível se faz o controle sob o prisma subjetivo, quando se torna imperiosa a comprovação dos aspectos anímicos do agente ou da autoridade, na direção de beneficiar o seu núcleo familiar, quando do seu recrutamento às funções públicas. Esse posicionamento foi demonstrado no próprio sítio eletrônico da CGU, nas primeiras páginas da pesquisa, na qual salienta que a ocorrência do nepotismo está intimamente conectada à vontade do agente, que usa de sua posição de poder para o favorecimento de parentes.

Conforme demonstrado pela análise documental, oriunda dos processos que resultaram da adoção do controle, por parte da UNIFAL-MG, não se constatou a investigação detalhada sobre os casos evidenciados entre os servidores, detentores de cargos comissionados e seus parentes terceirizados, por parte de uma comissão, que abrigasse representantes das Pró-Reitorias envolvidas e da empresa terceirizada, que se debruçasse sobre o assunto, visando concluir, dentre outros pontos, se houve interferência do agente na contratação do seu parente, como foi o processo de escolha desse colaborador para prestação de serviços na universidade, se houve análise criteriosa e imparcial dos currículos apresentados e se há a adoção dessa forma

de recrutamento de pessoas terceirizadas e se essas pessoas, pelo princípio da anterioridade, já não estavam trabalhando antes mesmo do agente ingressar nos quadros efetivos da UNIFAL-MG.

Outra constatação feita deve-se ao fato de nenhum servidor, ocupante de cargo de direção, possuir parente terceirizado.

Os cargos dessa natureza (direção) estão revestidos de maior poder de decisão e de influência dos seus agentes, haja vista as remunerações apresentadas, de acordo com as complexidades das atribuições, em comparação com as funções gratificadas e as funções de coordenador de curso, no entanto, não há ocorrência desse vínculo (servidores com cargo de direção tendo parentes terceirizados).

Em termos percentuais, apurou-se número menor (7,01%) de servidores com funções gratificadas que apresentaram vínculo com parentes contratados, quando comparado com o vínculo entre servidores (18,47%), havendo parentesco entre ocupantes, inclusive, de cargo de direção.

Evidentemente, a pesquisa não tem a pretensão de esgotar o assunto, revelando, por meio da análise documental que, ao se considerar apenas o artigo 7º do Decreto, não se pode afirmar que os servidores da UNIFAL-MG incorreram na prática de nepotismo, visando favorecer seus respectivos parentes terceirizados. A pesquisa evidenciou a importância de se considerar o artigo 6º do referido decreto para caracterizar a vontade e a ação do servidor em beneficiar um familiar. Ademais, restou evidenciado de forma inequívoca, o controle que se norteou pelo prisma objetivo.

Sugere-se, assim, conforme detalhado na proposta de intervenção, que a UNIFAL-MG constitua Comissão Permanente para apuração de eventuais situações que se possam se configurar como afrontas ao Decreto, bem como a adoção de fluxos de trabalho que delineiem os processos de contratação de colaborador terceirizado e de nomeação de servidor para cargo em comissão, revestidos de total transparência, em consonância com os princípios que norteiam a Administração Pública, buscando-se, assim, prevenir e combater a prática do nepotismo.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 67-86, 2007.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Acquaviva**. São Paulo: Rideel, 4. ed. 2010.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo e combate ao nepotismo. **Revista do TCU**, Brasília, v. 36, n. 107, p. 19-26, 2006.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de Accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Enap Cadernos**, Brasília, p. 1-51, 2016.
- ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. **Nepotismo e Estado Patrimonial no Brasil em face do princípio constitucional da moralidade**. 2011. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2011.
- ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. Jurisdição constitucional e vedação ao nepotismo no âmbito da Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 103-135, 2013.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e Política no Brasil – Revisitando Velhos Problemas. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p. 225-240, 1994.
- BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- BELLO, Enzo; CAPELA, Gustavo; KELLER, Rene José. Operação Lava Jato: ideologia, narrativa e (re)articulação da hegemonia. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1645-1678, 2021.
- BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**. Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 17 set 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O que é Nepotismo**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/o-que-e-nepotismo/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 7, 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: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_7\\_18102005\\_26032019134311.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_7_18102005_26032019134311.pdf). Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Decreto regulamenta vedação do nepotismo no Executivo Federal. Disponível em: <https://cgu.jusbrasil.com.br/noticias/2367110/decreto-regulamenta-vedacao-do-nepotismo-no-executivo-federal>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.906, de 21 de julho de 2009. Estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações sobre vínculos familiares pelos agentes públicos que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jul. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6906.htm). Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jun. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm). Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera os dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 2001. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm). Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Anais. v. 32, n. 43. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/2008/2008%20Livro%2043-A.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/2008/2008%20Livro%2043-A.pdf). Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Debates sobre a Súmula Vinculante nº 13. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 214, nov. 2008. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV\\_11\\_12\\_13\\_Debates.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_11_12_13_Debates.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1521 Rio Grande do Sul**. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional 12/1995 do Estado do Rio Grande do Sul. Caracterização dos cargos em comissão. Proibição da prática de nepotismo. Adi julgada parcialmente procedente. Requerente: Procurador-geral da República.

Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 19 jun. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630021>. Acesso em 22 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23.780-5 Maranhão**. Mandado de segurança. Nepotismo. Cargo em comissão. Impossibilidade. Princípio da moralidade administrativa. Precedente: Maranhão. Impetrante: Terezinha de Jesus Cunha Belfort. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 28 set. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6 Distrito Federal**. Ação declaratória de constitucionalidade, ajuizada em prol da Resolução nº 07, de 18.10.05, do Conselho Nacional de Justiça. ato normativo que "disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciário e dá outras providências". Procedência do pedido. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Carlos Britto, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em 27 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 579.951-4 Rio Grande do Norte**. Administração Pública. Vedação nepotismo. Necessidade de lei formal. Inexigibilidade. Proibição que decorre do art. 37, caput, da CF. RE provido em parte. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587>. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos ex-territórios**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/arquivos/TabelaRemun81Page.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.

BUZAID, Alfredo. Uniformização de Jurisprudência. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 34, p. 189-217, 1985.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. Reformas Administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão – REGE**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Controle Interno. In: **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II: direito administrativo e constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Recurso eletrônico World Wide Web (10 tomos). Disponível

em: chrome-

extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfeindmkaj/https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/control-interno\_59224567dda34.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

COSTA, Beatriz Silva da. SILAME, Thiago Rodrigues. Desenhos Institucionais da CGU entre 2001 e 2016. **E-legis**, Brasília, n. 37, p. 319-335, 2022.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

D'ANGELO, Élcio. **Direito administrativo municipal e política administrativa**. Leme: Anhanguera, 2011.

DA SILVA, Anielson Barbosa; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do Direito Civil**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionabilidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionabilidade e reformas no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

FILIPIN, Vinícius. Administração pública, jurisdição constitucional e vedação ao Nepotismo: a construção normativa do STF na súmula vinculante n. 13 e a salvaguarda dos princípios da moralidade e impessoalidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 37-55, 2018.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey Ltda., 2006.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de, 1902-1982. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KASZNAR, Istvan Karoly. Identificação das diversas atividades desempenhadas por administradores públicos profissionais na gerência dos sistemas de mérito. **Revista de Administração Pública –RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 19-37, 1996.

LOWI, Theodor. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, p. 298-310, 1972

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública –RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma administrativa: uma análise crítica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 487-506, 2021.

PRODUTOS técnicos e tecnológicos no PROFIAP. Palestra ministrada pela prof<sup>ª</sup>. Teresa Cristina Janes Carneiro. [S. l.]: FACE-UFMGD, 2022. 1 vídeo (1h8min8seg). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=0MnkQ-HcBcE>. Acesso em: 09 maio 2022.

RAMOS, Diego da Silva. Lei Complementar e Lei Ordinária. Análise sobre a existência ou não de hierarquia. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 25, n. 6050, jan. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79021>. Acesso em: 27 jun. 2022.

RÁO, Vicente. **O Direito e a vida dos direitos**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA. Brasília, DF: Senado Federal, v. 49, n. 196, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496928/RIL196.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 set 2021.

RIBEIRO, Juliana Almeida. O nepotismo e a terceirização de serviços na administração pública: aspectos polêmicos do Decreto nº 7.203/2010. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2812, 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18657>. Acesso em: 23 jun. 2020.

RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio. **Manual de introdução ao estudo do direito**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.



ROCHA, Marta Mendes. O clientelismo revisitado: uma explicação focada nos mediadores. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 19, n. 45, p. 398-412, 2017.

ROCHA, Zélio Maia da. Nepotismo e concurso público: critério objetivo de ausência de moralidade e impessoalidade na administração pública. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 61, [s.p.], 2009. Disponível em: <https://bityli.com/fSJ2K>. Acesso em: 4 ago. 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203-229, mai/ago. 2012.

STOCCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

TOURINHO, Rita. **O Combate ao nepotismo e a Súmula Vinculante nº 13: avanço ou retrocesso?** Disponível em <https://bityli.com/DceTwu>. Acesso em: 29 set. 2021.

**APÊNDICE A – Relatório técnico****PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO (PTT)****TÍTULO**

Controle do nepotismo na Administração Pública Brasileira: análise do Decreto nº 7.203/2010 e sua aplicabilidade na Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG:  
Proposta de implementação do Controle Subjetivo e aprimoramento do Controle Objetivo

**RESUMO**

A prática do nepotismo tem sido combatida por legisladores e julgadores do Direito, especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988, que estabelece, no que concerne à Administração Pública, princípios basilares como Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência para os atos praticados por quem está sob a responsabilidade dos cuidados da coisa pública, bem como em relação aos procedimentos e processos dessa natureza, sendo a prática marcada pela intenção clara do agente que, devido à sua posição hierárquica na Administração ou mesmo pelo poder de influência, beneficia alguém de seu núcleo familiar, dentro do grau estabelecido na lei, quanto à nomeação ou contratação para ocupar um cargo no serviço público. Neste contexto, após questionamentos apresentados pela Controladoria-Geral da União e encaminhamento por parte da Auditoria Interna às Pró-Reitorias de Administração e Finanças e de Gestão de Pessoas, para que apresentassem os devidos esclarecimentos sobre as políticas de gestão relacionadas aos conflitos de interesse, com fulcro no Decreto nº 7.203/2010, observou-se pela pesquisa, de caráter geral, que se balizou pela análise dos processos, no âmbito da UNIFAL-MG, considerando o citado diploma legal, que a universidade adotou o critério objetivo quanto à forma de controle, propondo que os servidores e os colaboradores terceirizados declarassem, por instrumentos documentais, se possuíam ou não vínculo familiar, até o grau definido na legislação. Para contextualização e melhor compreensão do tema, procedeu-se à conceituação do nepotismo, desde os aspectos etimológicos até as nuances legais, de acordo com o que estatuiu o Decreto nº 7.203/2010, a redação final da Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal, e outras legislações que tratam do presente tema, por meio de uma busca documental e bibliográfica; mediante análise dos documentos produzidos pela UNIFAL-MG, emanados da Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF), da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE) e da Auditoria Interna, em virtude da aplicabilidade do Decreto em tela, restou configurada a escolha pelo controle objetivo, balizando-se somente pelo grau de parentesco, sem se aprofundar na apuração dos casos e, conseqüentemente, não ficando demonstrado se houve a intenção do agente público, utilizando-se de sua posição de poder ou influência, em beneficiar pessoas do seu círculo familiar. Neste contexto, considerando que os resultados evidenciaram a busca pelo controle objetivo, quanto ao combate do nepotismo, em observância ao artigo 7º do Decreto em tela, recomendou-se que a gestão passe a adotar a análise minuciosa de caso a caso, com aprimoramento do controle objetivo e implementação do controle subjetivo, em observância a outro dispositivo do diploma legal em tela, qual seja: o artigo 6º e seus respectivos incisos, em obediência aos princípios norteadores da Administração Pública.

**PROFIAP**

Mestrado Profissional em  
Administração Pública em Rede  
Nacional

**PROFIAP – UNIFAL-MG**

Universidade Federal de Alfenas  
*Campus Varginha*

Instituto de Ciências Sociais  
Aplicadas – ICSA

**Instituição afetada pela proposta**

UNIFAL-MG - Universidade Federal  
de Alfenas

**Professor Orientador**

Prof. Thiago Rodrigues Silame

**Professora Coorientadora**

Profa. Juliana Guedes Martins

**Aluno Orientado**

Márcio Augusto de Souza

**Data da apresentação**

Maio/2022

## APRESENTAÇÃO

<b>Título:</b> Controle do nepotismo na Administração Pública Brasileira: análise do Decreto nº 7.203/2010 e sua aplicabilidade na Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
<b>Ano:</b> 2022
<b>A Produção é vinculada a Trabalho de Conclusão concluído?</b> Sim
<b>Mestrando:</b> Márcio Augusto de Souza
<b>Tipo da produção:</b> Técnica
<b>Natureza:</b> Relatório Técnico
<b>Número de Páginas:</b> 25 páginas
<b>Subtipo de produção:</b> Serviços Técnicos
<b>Cidade:</b> Varginha-MG
<b>País:</b> Brasil
<b>Idioma:</b> Português

## CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O nepotismo, prática por meio da qual o agente público utiliza-se de sua posição de chefia ou de influência para que seja contratada ou nomeada pessoa de sua família, até o terceiro grau de parentesco, fere os princípios que norteiam a Administração Pública, observada desde o descobrimento do Brasil e de forma mais clara com a chegada da Família Real Portuguesa no início do século XIX, sendo abarcado pelo patrimonialismo, entendido como o gênero, que absorve também o clientelismo.

Muitos têm sido os esforços no sentido de coibir este comportamento e o repúdio é demonstrado pela sociedade que, cada vez mais, quer uma administração que pugne pelos

princípios estatuídos na Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no tocante ao erário e aos serviços públicos.

Quanto aos princípios, tem-se que, conforme explicita o Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Os princípios da Administração Pública e suas características

Princípios da Administração Pública	Definições
Legalidade	A autoridade deve moldar os seus atos à lei, em que os interesses coletivos estão sempre acima dos particulares
Impessoalidade	Todos devem ter tratamento igual, sem favoritismos por parte da Administração Pública
Moralidade	Deve ser preservada, exigindo-se do agente público conduta honesta, leal e de boa-fé, em relação aos atos administrativos
Publicidade	Pressupõe que todos os atos devem estar à disposição da população, pela qual, ao primar pela transparência de todos os atos administrativos, as autoridades se colocam disponíveis aos questionamentos que se façam necessários
Eficiência	Impõe respeito aos recursos públicos, em que se oferta à população um serviço de qualidade, com o dispêndio condizente para o alcance dos objetivos propostos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao consultar o sítio eletrônico da Controladoria Geral da União (CGU) a respeito do assunto em desenvolvimento, têm-se as seguintes considerações, quando se busca o conceito de nepotismo (BRASIL, 2016):

[...] o nepotismo ocorre quando um agente público usa de sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes. O nepotismo é vedado, primeiramente, pela própria Constituição Federal, pois contraria os princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade. Algumas legislações, de forma esparsa, como a Lei nº 8.112, de 1990, também tratam do assunto, assim como a Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal (grifo nosso).

Nesse sentido, os legisladores, bem como os julgadores, têm se posicionado quanto à elaboração de estatutos legais e de decisões, especialmente no Supremo Tribunal Federal, visando ao combate dessa prática, que fere os princípios constitucionais.

Sobre ao aspecto legal, destaca-se o Decreto nº 7.203/2010. Sua aprovação teve como objetivo o combate ao nepotismo no âmbito da administração pública federal, devendo-se,

quanto aos dispositivos ligados ao controle da citada prática, estabelecer uma complementaridade entre os artigos 6º e incisos com o artigo 7º, cujas propostas de intervenção demonstrarão a necessidade da adoção de outros procedimentos, em obediência ao que preconiza a Carta Magna quanto aos princípios da Administração Pública e ao devido processo legal.

## OBJETIVOS

### Objetivo Geral

Analisar como a UNIFAL-MG procedeu após os questionamentos dos órgãos de controle, em observância à gestão relacionada aos conflitos de interesse, no que concerne à prevenção e combate à prática do nepotismo, com fulcro no Decreto nº 7.2013/2010.

### Objetivos Específicos

- Conceituar o nepotismo, contextualizando o tema, desde os aspectos etimológicos até as nuances de aplicabilidade, de acordo com a doutrina e a legislação, especificamente quanto ao Decreto nº 7.203/2010, a Súmula Vinculante nº 13 e outras legislações nas quais o tema está insculpido;
- Analisar toda a documentação produzida pela UNIFAL-MG, quanto ao tema nepotismo, emanadas da Pró-Reitoria de Administração e Finanças, da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e da Auditoria Interna, a partir da provocação dos Órgãos de Controle Governamentais, tais como: Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU); e
- Propor, caso a pesquisa aponte neste sentido, outras formas de controle, à luz do próprio Decreto, em consonância com o que preconiza o artigo 6º e incisos, voltadas aos aspectos subjetivos, bem como estabelecer outras maneiras de aperfeiçoamento do controle objetivo, preconizado no artigo 7º do diploma legal em comento.

## NEPOTISMO: ETIMOLOGIA E REQUISITOS NECESSÁRIOS: NUANCES LEGAIS E POSICIONAMENTOS DOUTRINÁRIOS

### Etimologia

Partindo-se de um referencial etimológico, a expressão é oriunda do latim *nepos*, *nepotis*, remetendo aos termos neto ou sobrinho. Para a expressão *nepos* podem ser atribuídas duas características: a primeira está ligada à descendência ou à posteridade; a segunda pode expressar a ideia de pródigo, dissipador, perdulário ou mesmo devasso (ARAÚJO, 2013).

Outro enfoque que pode ser dado para o termo *nepos* diz respeito ao escorpião, como sendo a figura do Estado, no sentido de preconizar que as crias daquele invertebrado artrópode devoram a mãe, estando sob seu dorso, assim como aqueles que se beneficiam de nomeações para cargos públicos, em virtude de laços familiares, e se apoderam do Estado em benefício próprio em prejuízo da coletividade (ROCHA, 2009).

De acordo com Araújo (2013), pode-se dizer que há consenso entre os estudiosos, sobre o tema em questão, quando estabelecem tratar-se de tradição atrelada à Igreja Católica, cultivada por seus pontífices.

Neste contexto, Papas concediam cargos, presentes, favores e privilégios a parentes próximos e leais, legitimando tal deferência ao *natural* vínculo de confiança derivado de laços de sangue e afinidade. Como a Igreja Católica estabelece a proibição de contração do matrimônio por seus pastores ordenados (Papa, Bispos e Padres), entende-se, pela falta de descendentes, a origem etimológica do termo, que faz referência a sobrinhos e netos agraciados por seus parentes eclesiásticos.

Trazendo para a atualidade, no que concerne à Administração Pública, trata-se da conduta de agentes públicos que, de modo abusivo, provém, ao seu universo familiar e pessoal mais próximo, de modo especial, cargos públicos.

No Brasil, pode-se dizer que os primeiros traços de nepotismo são detectados com a chegada dos portugueses, no descobrimento, sob o aspecto das trocas de favores e de interesses, de acordo com a carta de Pero Vaz de Caminha, por meio da qual é registrada a tentativa de seu subscritor, após caracterizar a nova terra, com suas belezas e riquezas, de alcançar benefícios para seu genro, como pedido derradeiro encaminhado ao rei (ARAÚJO, 2011).

Neste contexto, observa-se que está na família o ponto central dos favorecimentos, mesmo em detrimento das habilidades e das competências exigidas para a ocupação de cargos públicos, muitas vezes não observadas nos favorecidos, que acabam comprometendo a boa prestação dos serviços públicos aos pagadores de impostos, que almejam ver suas necessidades contempladas a contento pelos servidores e agentes públicos. Corrobora nesta vertente Freyre (2003, p. 85), ao apontar desde o descobrimento do Brasil pelos portugueses que:

[...] vivo e absorvente órgão da formação social brasileira, a família colonial reuniu, sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo, uma variedade de funções sociais e econômicas. Inclusive, como já insinuamos, a do mando político: o oligarquismo ou nepotismo, que aqui madrugou.

Ainda no cerne familiar, Acquaviva (2010, p. 577) elucida tratar-se o nepotismo de “prática pela qual uma autoridade pública nomeia um ou mais parentes próximos para o serviço público ou lhes confere outros favores”. Saliencia que essa prática tem o condão de beneficiar

peças que tenham vínculo familiar com quem detém o poder de nomear, em detrimento do cuidado da coisa pública.

### **Requisitos Necessários: Nuances Legais e Posicionamentos Doutrinários**

Quanto ao aspecto legal, destaca-se o Decreto nº 7.203/2010. Sua aprovação teve como objetivo o combate ao nepotismo no âmbito da administração pública federal. O texto apresenta duas formas de realização do controle atinente à prevenção e ao combate ao nepotismo: o controle objetivo ou preventivo, estatuído pelo artigo 7º, e o controle subjetivo ou posterior, insculpido pelo artigo 6º e seus respectivos incisos. Conforme se observará nas explicações seguintes, a UNIFAL-MG adotou aquela forma de controle (objetivo).

Quanto aos posicionamentos doutrinários, dois elementos serão de fundamental importância: o objetivo e o subjetivo. O primeiro está relacionado com o vínculo familiar, ou seja, estando presente o grau de parentesco estabelecido na Súmula Vinculante nº 13, tem-se o indicativo do favorecimento ao parente, quando de sua nomeação para ocupar um cargo público; o segundo está relacionado com a vontade do agente em beneficiar uma pessoa que faz parte de sua família, ou seja, é preciso que se detecte o comportamento anímico daquele que pretende beneficiar o núcleo familiar com a indicação em comento.

Os dois elementos são trazidos por Tourinho (2011), no entanto, a autora, no que tange ao elemento subjetivo, acrescenta tratar-se de difícil concretização, razão pela qual determina que, estando presente o elemento objetivo, ou seja, a comprovação de parentesco e o grau estabelecido na legislação, está configurado o nepotismo. Porém, a autora não pacifica a questão, ao trazer um exemplo, por meio do qual, ao não se comprovar o elemento subjetivo, não está configurado o nepotismo:

[...] assim, tem-se o caso em que alguém é nomeado Presidente de Empresa Estatal na qual o seu irmão exerce um cargo comissionado há mais de dois anos. Ora, apesar da presença do aspecto objetivo do nepotismo na espécie, relação de parentesco, não haverá o aspecto subjetivo, ou seja, as nomeações não guardam interdependência entre si, não houve intenção de beneficiar laços de parentesco neste caso. Logo, não se pode falar em nepotismo nesta hipótese (TOURINHO, 2011, p. 3).

Por outro lado, Di Pietro (1991, p. 111) dá um enfoque diferente quanto ao ponto em discussão, quando discorre sobre o elemento objetivo, prescindindo do elemento subjetivo, preceituando que:

[...] não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, a boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à

coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

No entanto, Rodrigues (2012, p. 213) pondera, ao esclarecer que “há casos que para a configuração do nepotismo ilícito requerem a cabal comprovação do elemento subjetivo”. O contraditório é trazido à baila a partir de parecer exarado na Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2006, cujo escopo é a vedação expressa da prática de nepotismo, por meio do qual o senador Demóstenes Torres (PFL)<sup>22</sup>, na mesma linha do caso hipotético citado anteriormente, traz a seguinte situação (RODRIGUES, 2012, p. 211):

[...] Ao vedar que parentes ocupem cargos em comissão em uma mesma pessoa jurídica, a Súmula dá ensejo à configuração de situações de todo absurdas. Imagine-se o caso de um ocupante de cargo em comissão de assessor do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, cujo tio exerce uma função de confiança de chefe de seção do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Como o Ministério e o Tribunal integram uma mesma pessoa jurídica – a União –, haveria, nessa hipótese, ofensa à Súmula. Cumpre indagar, contudo, se tal situação realmente se caracterizaria como um caso de nepotismo. Somente por inspiração torquemadiana se poderia entender que parentes de terceiro grau, que mantivessem entre si pouco ou nenhum contato, vivessem em locais diversos, trabalhassem em órgãos federais distintos e exercessem cargos em comissão de menor nível hierárquico pudessem um influenciar a nomeação do outro. Mais ilógico ainda seria o quadro, se o nomeado em último lugar ocupasse um cargo superior hierarquicamente ao de seu parente. Alguém poderia ser impedido de exercer o cargo de Secretário Executivo de um Ministério simplesmente porque seu irmão é chefe da seção de almoxarifado da Superintendência da Receita Federal do Brasil no Rio Grande do Sul.

Pelas considerações expostas pelo senador, observa-se que a Súmula Vinculante nº 13 merece críticas, cujo elemento subjetivo se faz necessário. No afã de se coibir essa prática nefasta, deve-se tomar o devido cuidado para que, em nome de se buscar corrigir comportamentos reprováveis ao longo da história do país, não sejam cometidas injustiças, sendo atribuída a conduta do cometimento do nepotismo, a quem não é razoável tipificar como incorrido na situação em discussão.

Nesse sentido, Rodrigues (2012) menciona, com muita propriedade, o termo razoabilidade, cujo teor da súmula carecerá de restrições, quanto à sua aplicabilidade, ressaltando a importância da comprovação do elemento anímico.

## CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DOS PROBLEMAS

Após encaminhamento, pelo Tribunal de Contas da União, de questionário, por meio do qual a UNIFAL-MG deveria apresentar respostas quanto à gestão da política relacionada aos conflitos de interesse, em relação à prevenção e ao combate do nepotismo, com base no Decreto

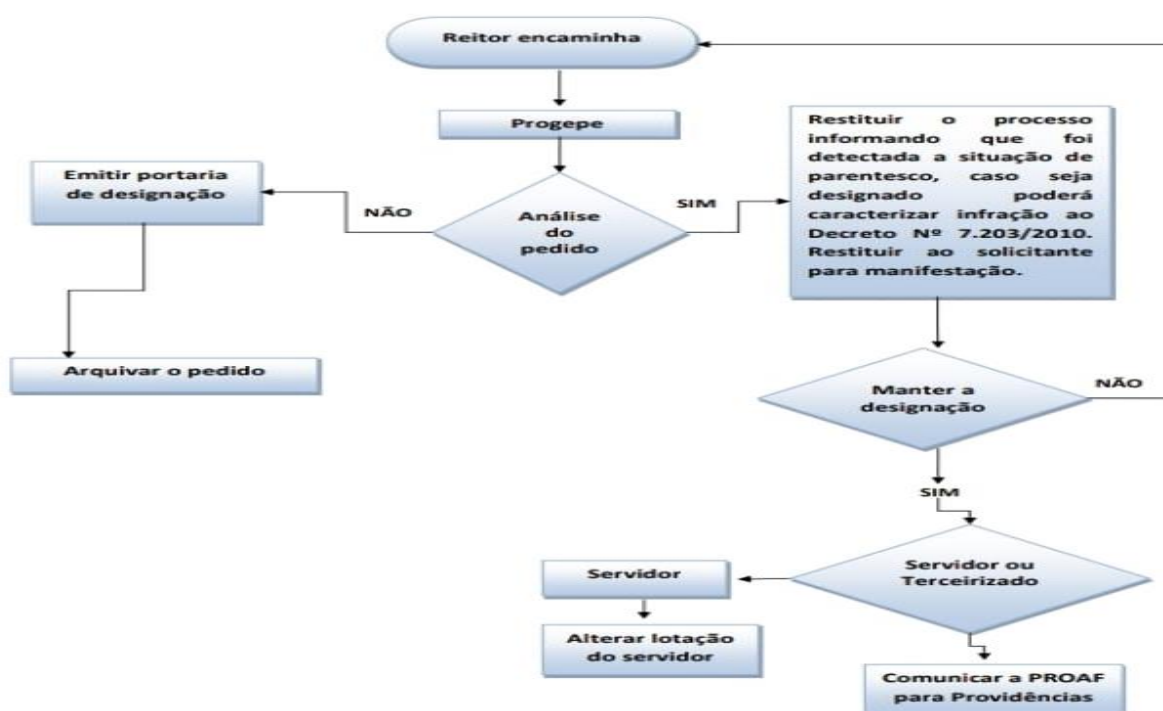
<sup>22</sup> Em 2007 o Partido da Frente Liberal alterou o seu nome para Democratas (DEM).



nº 7.203/2010, observou-se que não há o estabelecimento de procedimentos, por meio dos quais se proceda à investigação das situações concretas, com o condão, a partir de análise cuidadosa, de se decretar se restaram configurados os elementos subjetivos para a prática do nepotismo entre os gestores e os colaboradores.

Por outro lado, estabeleceu-se o controle apenas objetivo, tendo como princípio norteador o grau de parentesco, estabelecido no citado Decreto, em observância ao seu artigo 7º, sendo proposto o fluxo interno (FIGURA 1), pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.

Figura 1 – Fluxo interno: controle objetivo para as ocupações de cargos comissionados



Fonte: Fluxograma constante do processo nº 23087.007144/2018-17, p. 10, da UNIFAL-MG

Na mesma linha de atuação seguiu a Pró-Reitoria de Administração e Finanças, adotando o controle objetivo, com fulcro no artigo 7º, do Decreto em tela, propondo o preenchimento de formulário, por meio do qual o contratado terceirizado manifestava se possuía ou não parente servidor na universidade, para que fossem tomadas as providências cabíveis, dependendo da resposta, bem como a inclusão de cláusula editalícia no sentido de vedar a contratação de pessoas com vínculo familiar com servidor, ocupando de cargo comissionado.

Para conhecimento e melhor compreensão, seguem abaixo o formulário (FIGURA 2), atinente à Declaração de Parentesco, e a Figura 3, que explicita os termos do edital:

Figura 2 – Declaração de parentesco apresentada pelo terceirizado contratado

**DECLARAÇÃO DE PARENTESCO**

NOME DO FUNCIONÁRIO: \_\_\_\_\_

CPF Nº: \_\_\_\_\_

FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

LOTAÇÃO (local onde presta serviços) \_\_\_\_\_

Declaro para os devidos fins que:

Não sou cônjuge ou companheiro (a) e não possuo vínculo de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, com servidor(a) do(a):  
\_\_\_\_\_

Sou cônjuge ou companheiro (a) e possuo vínculo de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, com servidor(a) do(a):  
\_\_\_\_\_

Vínculo com servidor(a):

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Lotação: \_\_\_\_\_

Grau de parentesco: \_\_\_\_\_

Por ser verdade, firmo a presente.

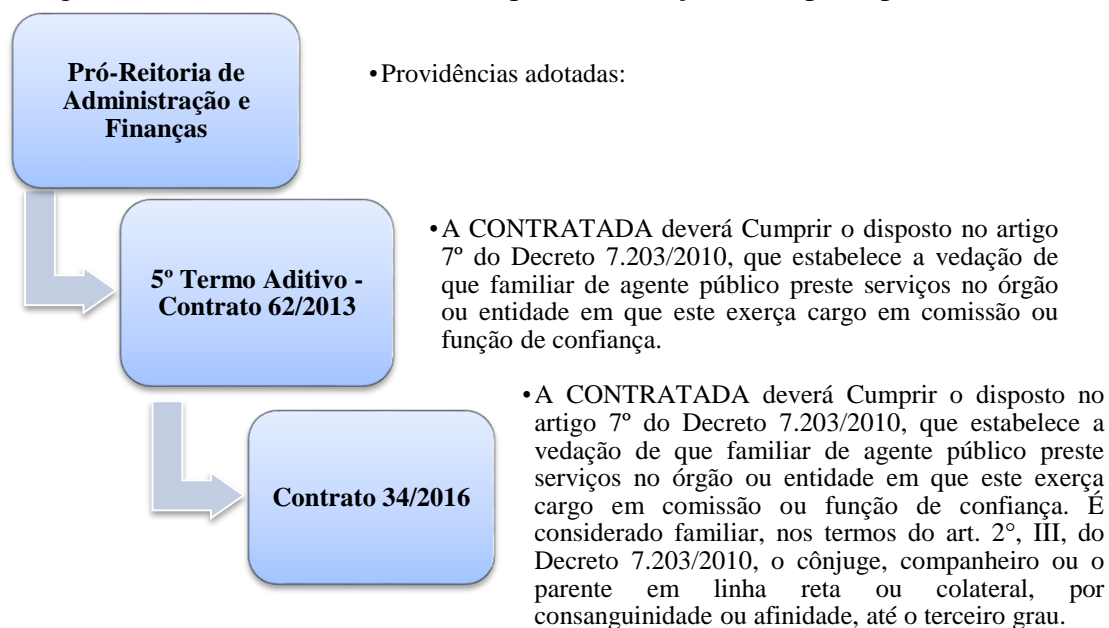
Declaro para os devidos fins aqui registrado que as informações são verdadeiras, sob pena de responder por crime de Falsidade Ideológica, nos termos do Art. 299, do Código Penal, além de arcar com prejuízos que venham causar em vista desta declaração na esfera civil caso ela não seja verdadeira, bem como arcar com as consequências previstas no art. 482, alínea a e b da CLT, que preveem a demissão por justa causa devido ao ato de improbidade e incontinência de conduta o mau procedimento.

\_\_\_\_\_ (Local) \_\_\_\_\_ (data)

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Funcionário

Fonte: Formulário constante do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG.

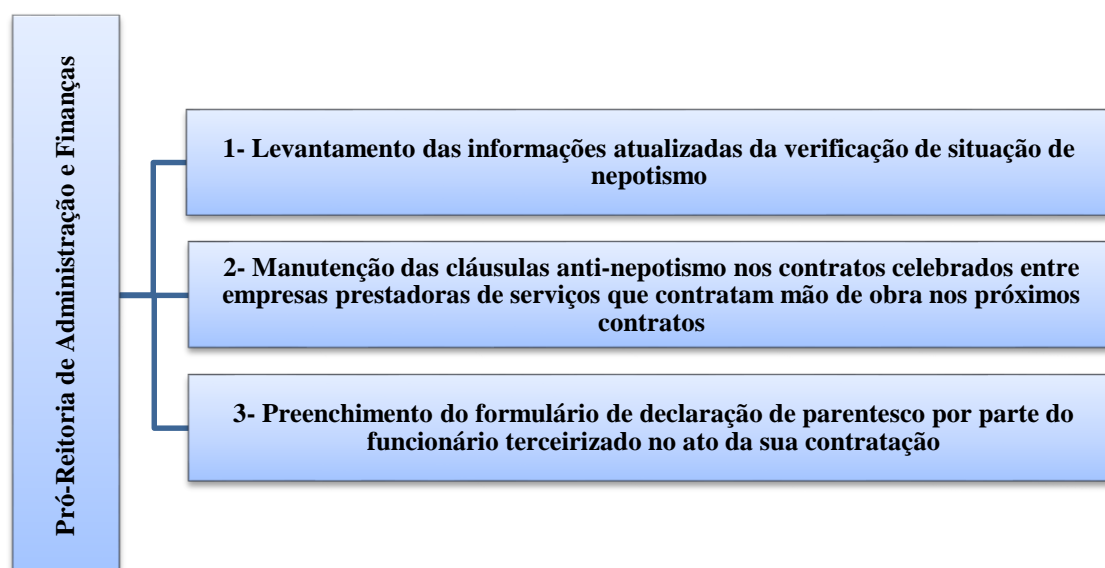
Figura 3 – Texto inserido nos editais para contratação de empresa prestadora de serviços



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG.

Por meio da adoção das providências acima descritas, a Pró-Reitoria de Administração e Finanças definiu, assim como a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, um fluxo interno, conforme Figura 4.

Figura 4 – Fluxo interno definido pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG.

Um dos objetivos da pesquisa foi demonstrar, por meio da análise documental, que a UNIFAL-MG optou pelo controle objetivo, preconizado no artigo 7º do Decreto nº 7.203/2010. Não restam dúvidas quanto a isso.

Outro caminho que pode ser buscado, que representa indagar todos os casos, com a profundidade que merecem, é o do artigo 6º do citado Decreto, voltado para o aspecto subjetivo do controle. Neste sentido, serão apresentadas a seguir as propostas de intervenção, para que a UNIFAL-MG possa enveredar por outras formas de controle, em obediência ao próprio Decreto.

## **PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

O presente item tem por escopo a apresentação da proposta de intervenção, que se materializará através do Produto Técnico e Tecnológico (PTT), fruto da pesquisa em tela, como exigência da natureza que permeia o Mestrado Profissional, a partir do levantamento de problemas atinentes à prática laboral, por meio da pesquisa, orientada pelos métodos científicos, que ensejará as respostas pertinentes às soluções das demandas do dia a dia de trabalho.

### **PRODUTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO (PTT)**

A partir do diagnóstico realizado, utilizando-se a metodologia científica, por meio da análise documental, com a extração do posicionamento da UNIFAL-MG, mediante a interpretação hermenêutica do arcabouço jurídico, em relação ao nepotismo, especificamente com fulcro no Decreto nº 7.203/2010, objetivou-se apresentar outras formas de procedimentos, no que concerne ao controle para a prevenção e o combate de beneficiamento de familiares, até o grau definido na legislação, no momento da contratação para prestação de serviços no âmbito da instituição, bem como proceder quanto à nomeação de servidor, para cargo comissionado, tendo parente terceirizado prestando serviços na universidade.

Quanto ao Produto Técnico e Tecnológico, esclareceu a Professora Teresa Cristina Janes Carneiro, Coordenadora Geral do Comitê Gestor do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), em orientações prestadas sobre o tema aos alunos de uma nova turma da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), do Estado do Mato Grosso do Sul, no dia 12/04/2022, por meio da plataforma YouTube, que a proposta de um Mestrado Profissional é resolver um problema da prática profissional, com a utilização de métodos científicos, que levem à reflexão de questões entendidas como entraves

no dia a dia do desenvolvimento do trabalho, visando à proposição de soluções (PRODUTOS, 2022).

Em sua explanação, a professora cita a expressão “percepção clínica”, a partir da comparação que é feita entre a organização e o corpo humano, assumindo o profissional, que lida com os procedimentos administrativos, algo comparado com o profissional médico: a responsabilidade de diagnosticar o “paciente”, realizando exame acurado, sobre determinado problema, como se fosse a doença, que impede o desenvolvimento saudável da instituição, procedendo-se a ministrar o remédio adequado ao combate do que está debilitando aquele corpo estrutural, com o objetivo de aumentar a imunidade da organização, para que se fortifique e produza os resultados almejados, a partir das mudanças implementadas frente ao diagnóstico clínico, fruto dos estudos envidados ou da “anamnese” na qual foi submetida a organização, no caso em questão a UNIFAL-MG.

## PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE OUTRAS FORMAS DE CONTROLE

### Controle Subjetivo ou Posterior

O Decreto nº 7.203/2010 oferece à UNIFAL-MG o amparo legal para adoção de outras formas de controle.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, sobejamente, foi citado o artigo 6º e seus respectivos incisos, do citado diploma legal, com íntima ligação com as propostas que poderão ser acolhidas pela universidade, em contraponto ao artigo 7º, cujo caráter se inclina para o controle objetivo, não permitindo a devida apuração dos eventuais fatos ensejadores da prática de nepotismo.

Nesse sentido, julga-se pertinente a reprodução daquele dispositivo legal, para, ao lê-lo, conforme redigido, melhor compreensão de sua dimensão:

Art. 6º Serão **objeto de apuração específica** os casos em que haja **indícios de influência** dos agentes públicos referidos no art. 3º:

I - na nomeação, designação ou contratação de familiares em hipóteses não previstas neste Decreto;

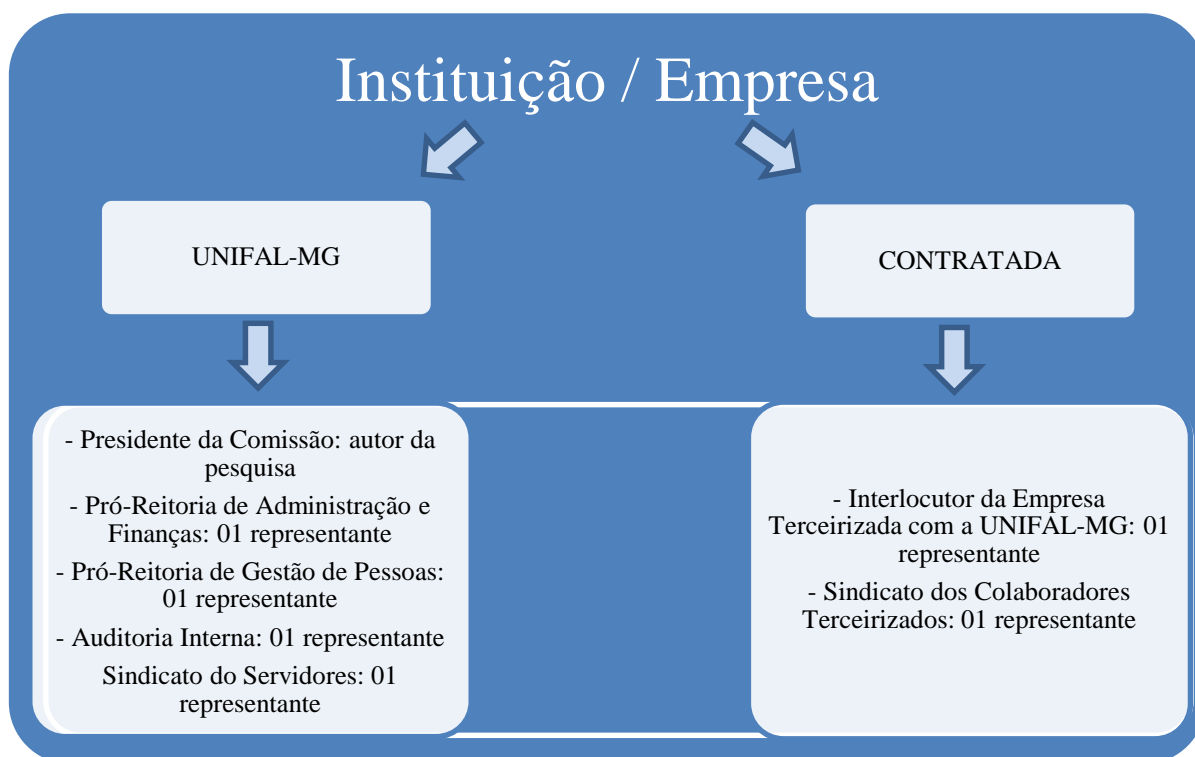
II - na contratação de familiares por empresa prestadora de serviço terceirizado ou entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal (BRASIL, 2010, grifo nosso).

O próprio texto legal preconiza que os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta procedam à verificação dos fatos que possam ter ocasionado o prévio ajuste, a partir da ação do agente público, inequívoca e deliberadamente, para contratação de pessoas do círculo familiar, enquadrado no grau revelado pela lei.

Nesse sentido, recomenda-se que a UNIFAL-MG constitua Comissão Permanente, nomeada pela Reitoria, composta por representantes da universidade, relativamente às suas Pró-Reitorias de Administração e Finanças e de Gestão de Pessoas, à Auditoria Interna e ao Sindicato dos Servidores; e representantes da empresa, responsável pela contratação dos colaboradores terceirizados, e do Sindicato que representa esta categoria. O autor da pesquisa se coloca à disposição para compor a citada comissão, bem como a presidir os trabalhos.

A composição da Comissão teria a seguinte configuração, de acordo com a Figura 5.

Figura 5 – Composição da Comissão Permanente para apuração dos eventuais casos de nepotismo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Composta a Comissão, sua função precípua será de apurar, de forma minuciosa, os eventuais casos que indiquem a ocorrência de nepotismo. O próprio Decreto traz exceções ao que considera a citada prática.

Nesse sentido, quando consultado o texto legal, em seu artigo 4º, incisos de I a IV, observam-se situações que não se enquadram como conduta delituosa. Citam-se a nomeação para cargo em comissão, de hierarquia superior ao cargo ocupado por servidor; e nomeações que precedem o vínculo familiar entre o servidor e o contratado, ou seja, aqui se tem o que foi abordado nesse trabalho: a observância do princípio da anterioridade que, por analogia, deveria ser aplicado ao caso do contratado já prestar serviços na universidade antes mesmo de seu parente servidor, nomeado para ocupar cargo comissionado.

Diante do exposto, para o item em desenvolvimento, pode-se atribuir ao controle em questão como revestido do caráter da investigação voltada para os aspectos da subjetividade ou controle posterior ao fato consumado, sendo papel da Comissão Permanente se reunir, sob demanda, para apuração dos casos concretos.

No item seguinte será apresentada outra forma de controle sob o prisma objetivo ou preventivo, como alternativa ao que foi implementado pela UNIFAL-MG, que se norteou pelo artigo 7º do Decreto nº 7.203/2010.

### **Controle Objetivo ou Preventivo**

Pretende-se com a adoção de outra forma de controle objetivo estabelecer critérios para que o colaborador terceirizado seja recrutado pela empresa que atuará junto à UNIFAL-MG.

A universidade não pode cometer ingerências na empresa contratada, conforme preconiza a Instrução Normativa nº 5<sup>23</sup>, de 25 de maio de 2017, especialmente quando estatui, quanto à contratação, em seu artigo 5º, inciso III, que a Administração está proibida de “direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas”.

Contudo, visando aperfeiçoar o que preceitua o artigo 7º do Decreto em comento, quando determina que conste nos editais, que regem o certame para contratação das empresas interessadas em prestar serviços terceirizados à Administração Pública federal, direta, indireta, autárquica e fundacional, que familiar de agente público (que esteja investido em cargo comissionado), está impedido de trabalhar no mesmo local que seu parente do quadro efetivo, podem ser estabelecidas diretrizes para essa contratação.

Muito se propala a respeito de se transformar a Administração Pública em gerencial (conforme observado nas tentativas engendradas pelas Reformas Administrativas), nos moldes das instituições privadas, como o foco nos resultados e a valorização dos empregados na medida em que, com comprometimento e espírito inovador, contribuem para o crescimento e para os lucros das empresas.

Nesse sentido, porque não emprestar ao privado, em que pese prestar serviços para órgãos públicos, os princípios norteadores da Administração Pública, em relação, especificamente, à observância da impessoalidade, da publicidade, da razoabilidade e da moralidade?

Assim, sugere-se que constem nos editais, para contratação das empresas prestadoras de serviços terceirizados, cláusulas que façam referência ao estabelecimento de procedimentos que deverão ser observados para a ocupação daquele determinado posto de trabalho.

Como providências a serem tomadas, destacam-se, sem prejuízo de outras que, oportunamente, se apresentarem como pertinentes:

---

<sup>23</sup> Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.



- a) a criação, por parte da empresa terceirizada, de um banco de dados, que abrigará os currículos de todos os interessados em exercer funções laborais na UNIFAL-MG, com vínculo empregatício com a empresa contratante;
- b) surgindo a necessidade do preenchimento de vagas, a empresa deverá organizar processo seletivo para recrutamento e ocupação do posto de trabalho ofertado. Os critérios para seleção poderão estabelecer desde a adoção de entrevistas com os candidatos até a realização de provas, em consonância com as exigências da função, cujo documento já consta publicado na página da UNIFAL-MG – Pró-Reitoria de Administração e Finanças; e
- c) participação da Comissão Permanente, constituída para apuração dos eventuais casos de nepotismo, no sentido de acompanhar o andamento dos trabalhos, sem, contudo, em respeito às normativas, interferir ou direcionar os trabalhos da empresa prestadora dos serviços terceirizados.

Tudo isso se coaduna com os princípios que devem reger não somente a Administração Pública, bem como todos os procedimentos que envolvam recursos públicos, devendo estar revestidos com lisura e transparência.

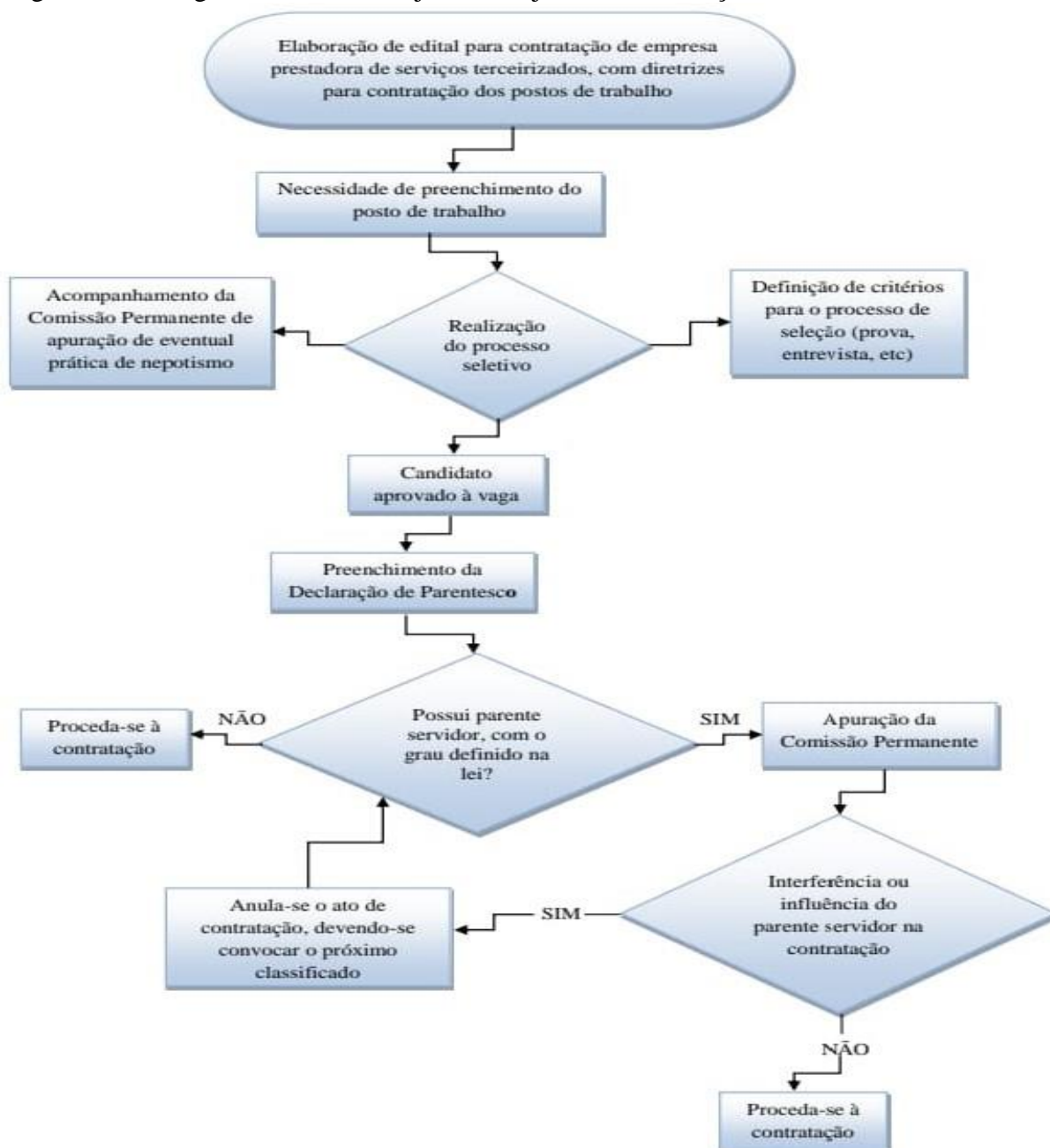
Assim, diante de eventuais questionamentos oriundos dos órgãos de controle (interno e externo), a UNIFAL-MG estará resguardada por ter revestido os seus atos com o manto da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, no que toca às ações dessa natureza, que envolva a contratação de pessoal terceirizado.

Nesse sentido, competirá à Comissão Permanente, mediante provocação, seja por parte das instituições responsáveis em controlar os atos da Administração Pública, seja por parte de eventuais denúncias anônimas, a incumbência de apurar os fatos, por meio da juntada dos elementos probatórios para a manifestação sobre a concretização ou não da prática de nepotismo.

Para melhor compreensão e visualização das novas rotinas a serem instituídas, considerando a acolhida das duas formas de controle, quais sejam: subjetivo ou posterior e objetivo ou preventivo, segue abaixo, de forma esquematizada, o fluxo interno (FIGURA 6), que apresentará as duas formas de controle citadas, na medida em que aquela (controle subjetivo) averiguará a lisura do processo seletivo, quando o contratado alegar, no formulário elaborado pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças, que possui parente servidor na universidade, até o grau determinado na lei, enquanto esta (controle objetivo) estabelecerá diretrizes para a realização do certame de contratação, visando à eliminação dos

apadrinhamentos e das indicações por parte daqueles que possuem o poder de influenciar ou de interferir no processo de escolha para ocupação do posto de trabalho.

Figura 6 – Fluxograma: controle subjetivo e objetivo – contratação de colaborador terceirizado



Fonte: Elaborado pelo autor.

A sugestão de adoção de novos procedimentos continuará abrangendo a necessidade de preenchimento do formulário denominado “Declaração de Parentesco”, com o objetivo de evidenciar que o contratado terceirizado possui vínculo familiar, até o grau preconizado na legislação, com servidor ocupando de cargo em comissão, porém, sem interferência ou influência de sua contratação por parte desse parente, que ficará demonstrada mediante parecer

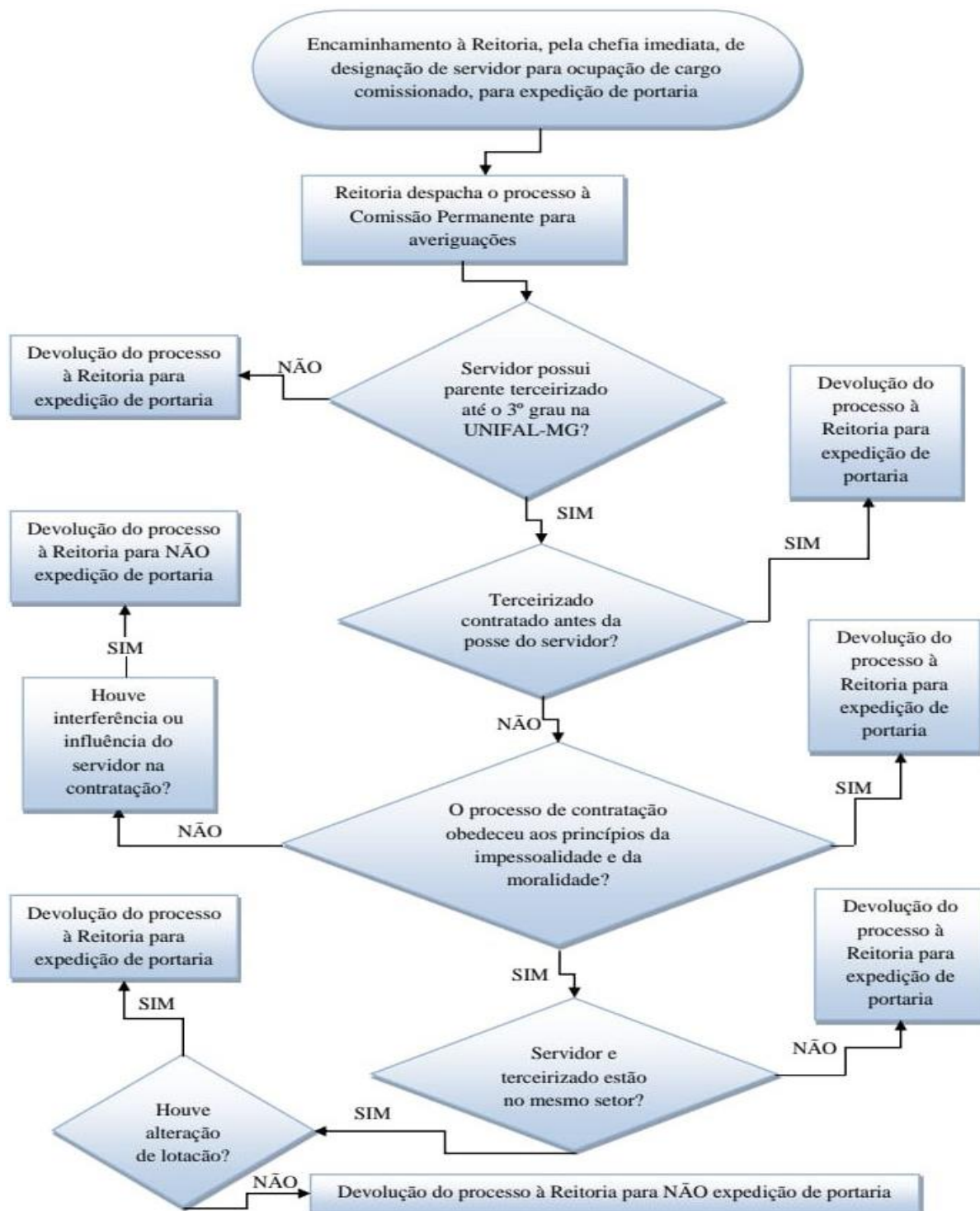
da Comissão Permanente, pelo acompanhamento do processo seletivo, atestando que sua condução e resultado estão de acordo com os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Quando houver a pretensão de nomeação de servidor, para ocupar Cargo de Direção ou Função Gratificada, demonstrada pela chefia imediata e encaminhado o pedido à Reitoria, para expedição da portaria, sugere-se, antes da consolidação das providências cabíveis, a averiguação, por parte da Comissão Permanente para apuração de eventual caso de nepotismo, após a manifestação do indicado a ocupar o cargo comissionado, através do formulário elaborado pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, denominado “Declaração de Parentesco”, de que possui familiar terceirizado na universidade, no grau de parentesco estatuído na legislação, de alguns pontos, quais sejam:

- a) se, pelo princípio da anterioridade, o colaborador terceirizado exercia suas funções laborais na universidade antes ou depois da aprovação em concurso público e efetivação no cargo, por meio da qual passou a integrar o quadro de servidores da instituição;
- b) se, pelo princípio da moralidade e da impessoalidade, houve ou não qualquer interferência ou influência do servidor na contratação de seu parente, pela empresa prestadora de serviços terceirizados, em que pese não possuir, naquele momento, cargo comissionado; e
- c) se o servidor está lotado no mesmo setor do parente terceirizado, o que, com a atribuição do cargo em comissão, faria com que houvesse relação de subordinação entre ambos, o que é vedado pelo Decreto nº 7.203/2010 (artigo 4º, parágrafo único). Nesse caso, deverá ser feita escolha dentre duas possibilidades: mantem-se a nomeação do servidor, com a alteração do local de trabalho do parente terceirizado ou não ocorrerá a nomeação do servidor, mantendo-se o colaborador terceirizado no mesmo setor de seu parente do quadro efetivo.

À exemplo dos procedimentos para contratação do colaborador terceirizado, que foram esquematizados para melhor entendimento, assim se procederá em relação ao trâmite relacionado à indicação de servidor, para ocupar cargo comissionado, conforme o fluxo a seguir descrito (FIGURA 7):

Figura 7 – Fluxograma: controle subjetivo – nomeação de servidor para ocupação de cargo comissionado



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, concluem-se as propostas de intervenção objetivando, se acolhidas pelos órgãos da UNIFAL-MG envolvidos no assunto em pauta, tornar os processos de contratação de colaborador terceirizado e de nomeação de servidor para cargo em comissão, revestidos de total

transparência, em consonância com os princípios que norteiam a Administração Pública, buscando-se, assim, prevenir e combater a prática do nepotismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se norteou especialmente a partir das tomadas de decisões dos gestores da UNIFAL-MG, especificamente pelas Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas e de Administração e Finanças, a partir do mês de julho de 2018, após solicitação encaminhada pela Auditoria Interna, a partir de questionamentos apresentados pelo Tribunal de Contas da União, voltados à governança e gestão das organizações públicas federais, no que se refere aos conflitos de interesse atinentes a possíveis práticas de nepotismo no âmbito da universidade em questão.

Assim, foram traçados os objetivos a serem empreendidos, visando conceituar o termo nepotismo à luz da legislação vigente, proceder à análise documental produzida pela Instituição a partir dos questionamentos dos órgãos de controle, procurando evidenciar a maneira pela qual se posicionaram os dirigentes e, com fulcro no Decreto, utilizado como a base legal para a tomada de decisões, apresentar outras formas de apuração dos eventuais casos, em obediência à ampla defesa e ao devido processo legal.

Mediante um recorte estabelecido, quanto ao aspecto temporal, ficou evidenciado, na revisão da literatura, sobre quais bases foram fundamentadas a Administração Pública no Brasil, que absorveu as práticas patrimonialistas trazidas da metrópole portuguesa para a colônia brasileira, traduzindo-se na clara confusão do público com o privado, no mesmo prédio no qual se instalou a família real portuguesa, para a morada e para a condução dos assuntos públicos, realizada pelos próprios membros da realeza, nomeados para os cargos, com o fortalecimento dos apadrinhamentos e favorecimentos, especialmente do núcleo familiar, surgindo os primeiros traços do nepotismo, como espécie, por assim dizer, do gênero patrimonialismo.

Visando ao combate dessas práticas nada republicanas, o Estado brasileiro engendrou três grandes reformas ao longo de 60 (sessenta) anos, sendo a primeira (1938) implementada no Governo de Getúlio Vargas; a segunda (1967), realizada pela Ditadura Militar; e a terceira concebida no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995).

Precipuaemente, a intenção dessas reformas objetivava coibir as práticas patrimonialistas/clientelistas/nepotistas, com a aprovação de leis que impusesse à Administração Pública a observância de legalidade, eficiência e impessoalidade, capaz de

tornar a execução dos serviços públicos por pessoas capacitadas, recrutadas por meio de concursos públicos, com valorização da carreira, mediante a concretização dos resultados satisfatórios, apresentados à população.

Entretanto, devido à velha mentalidade dos favorecimentos e dos apadrinhamentos, arraigada na Administração Pública, fez com que as tentativas de mudança desse cenário não prosperassem, fazendo com que a busca de uma condução mais profissional e gerencial, por parte dos gestores e autoridades públicas, resida apenas nas inúmeras proposições de normativas, contrariadas, no dia a dia, por condutas voltadas à troca de favores, de benefícios próprios e, conseqüentemente, com a oferta de serviços públicos, não condizentes com os anseios dos cidadãos.

Neste contexto, salutar a importância e a atuação dos órgãos de controle externo, como o Poder Legislativo, em relação ao Poder Executivo, em todos os seus níveis, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e interno, como as Auditorias e as Controladorias, também em todas as esferas (federal, estadual e municipal) traduzindo-se em instituições sérias e fundamentais para a fiscalização dos poderes da república.

Destacam-se, neste particular, os esforços dos tribunais superiores, que deram subsídios valiosos ao Supremo Tribunal Federal, que editou a Súmula Vinculante nº 13, de 2008, considerada de suma importância quanto ao combate do nepotismo, em que pese a Suprema Corte ter sido alvo de justas críticas, ao não considerar as nomeações para cargos políticos, como práticas nepóticas por parte das autoridades nomeantes.

Esse necessário freio aos atos das autoridades e agentes públicos, resulta na tradução da vivência e da busca de um estado democrático, prescrições insculpidas na Constituição Federal de 1988, ao demonstrar que a investidura dos portadores do poder de decisão, não está apartada da observância da lei e de seus limites. Se assim não fosse, seria cruzada a linha que leva às arbitrariedades e ao autoritarismo, sem as correspondentes punições.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, cumprindo o seu dever institucional, ao questionar à UNIFAL-MG sobre os procedimentos adotados para o combate ao nepotismo, com o intuito de evidenciar como a universidade se coloca frente aos conflitos de interesse, quanto ao grau de controle definido diante dos eventuais casos, em respeito à governança e à gestão da organização, quanto ao tema em tela, relatou que, naquele momento, não havia análise em processo específico quanto a eventuais denúncias recebidas, quanto aos conflitos de interesse envolvendo os gestores e os colaboradores, bem como a ausência de rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais situações relacionadas ao nepotismo, envolvendo as pessoas citadas.

Diante desta realidade, o que se observou foi a implementação de controle, pelos gestores, que atendesse ao artigo 7º, do Decreto nº 7.203/2010, estabelecendo critérios puramente objetivos, pelos quais estabelecia o grau de parentesco como ponto central e único a ser engendrado para o combate ao nepotismo.

Quando consultado o citado Decreto, o artigo 6º e seus correspondentes incisos se aproximam de forma contundente da visão estatuída nos preceitos constitucionais, no tocante à legalidade dos processos, sejam judiciais ou administrativos, que devem garantir aos envolvidos a plena manifestação acerca dos elementos probatórios, para a formação da convicção do julgador, que deverá ser marcada pela profunda e acurada apuração dos fatos, resultando em decisão equânime para as partes: instituições e pessoas, aspectos que foram abordados por ocasião da análise das características que delineiam as leis, quanto à hierarquia e aos elementos de sua objetividade e subjetividade.

Neste sentido, imprescindível se faz o controle sob o prisma subjetivo, quando se torna imperiosa a comprovação dos aspectos anímicos do agente ou da autoridade, na direção de beneficiar o seu núcleo familiar, quando do seu recrutamento às funções públicas. Esse posicionamento foi demonstrado no próprio sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União, nas primeiras páginas da pesquisa, na qual salienta que a ocorrência do nepotismo está intimamente conectada à vontade do agente, que usa de sua posição de poder para o favorecimento de parentes.

Conforme demonstrado pela análise documental, oriunda dos processos que resultaram da adoção do controle, por parte da UNIFAL-MG, não se constatou a investigação detalhada sobre os casos evidenciados entre os servidores, detentores de cargos comissionados e seus parentes terceirizados, por parte de uma comissão, que abrigasse representantes das Pró-Reitorias envolvidas e da empresa terceirizada, que se debruçasse sobre o assunto, visando concluir, dentre outros pontos, se houve interferência do agente na contratação do seu parente, como foi o processo de escolha desse colaborador para prestação de serviços na universidade, se houve análise criteriosa e imparcial dos currículos apresentados e se há a adoção dessa forma de recrutamento de pessoas terceirizadas e se essas pessoas, pelo princípio da anterioridade, já não estavam trabalhando antes mesmo do agente ingressar nos quadros efetivos da UNIFAL-MG.

Outra constatação feita deve-se ao fato de nenhum servidor, ocupante de cargo de direção, possuir parente terceirizado, o que causa estranheza, considerando que os cargos dessa natureza estão revestidos de maior poder de decisão e de influência dos seus agentes, haja vista as remunerações apresentadas, de acordo com as complexidades das atribuições, em

comparação com as funções gratificadas e as funções de coordenador de curso, que apresentaram vínculo de seus agentes com parentes contratados, ocasionando percentual de vínculo familiar inferior (7,01%), quando comparado com o vínculo entre servidores (18,47%), havendo parentesco entre ocupantes, inclusive, de cargo de direção.

Evidentemente, a pesquisa não tem a pretensão de esgotar o assunto, revelando, por meio da análise documental que, ao se considerar apenas o artigo 7º do Decreto, não se pode afirmar que os servidores da UNIFAL-MG incorreram na prática de nepotismo, visando favorecer seus respectivos parentes terceirizados. A pesquisa evidenciou a importância de se considerar o artigo 6º do referido decreto para caracterizar a vontade e a ação do servidor em beneficiar um familiar. Ademais, restou evidenciado de forma inequívoca, o controle que se norteou pelo prisma objetivo.

Sugere-se, assim, conforme detalhado na proposta de intervenção, que a UNIFAL-MG constitua Comissão Permanente para apuração de eventuais situações que se possam se configurar como afrontas ao Decreto, bem como a adoção de fluxos de trabalho que delineiem os processos de contratação de colaborador terceirizado e de nomeação de servidor para cargo em comissão, revestidos de total transparência, em consonância com os princípios que norteiam a Administração Pública, buscando-se, assim, prevenir e combater a prática do nepotismo.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Acquaviva**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. **Nepotismo e Estado Patrimonial no Brasil em face do Princípio Constitucional da Moralidade**. 2011. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo, 2011.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/nepotismo>. Acesso em 4 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.203/2010, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jun. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm). Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2017. Disponível em <https://in.gov.br/materia/>-



/asset\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 09 maio 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariiedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

PRODUTOS técnicos e tecnológicos no PROFIAP. Palestra ministrada pela prof<sup>ª</sup>. Teresa Cristina Janes Carneiro. [S. l.]: FACE-UFGD, 2022. 1 vídeo (1h8min8seg). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=0MnkQ-HcBcE>. Acesso em: 09 maio 2022.

ROCHA, Zélio Maia da. Nepotismo e concurso público: critério objetivo de ausência de moralidade e impessoalidade na administração pública. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 61, fev. 2009. Disponível em: <https://bityli.com/fSJ2K>. Acesso em: 4 ago. 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203-229, maio/ago. 2012.

TOURINHO, Rita. **O Combate ao Nepotismo e a Súmula Vinculante nº 13: avanço ou retrocesso?** Disponível em <https://bityli.com/DceTwu>. Acesso em: 29 set. 2021.

**APÊNDICE B – Slides utilizados na defesa da dissertação**



**DEFESA DE DISSERTAÇÃO**



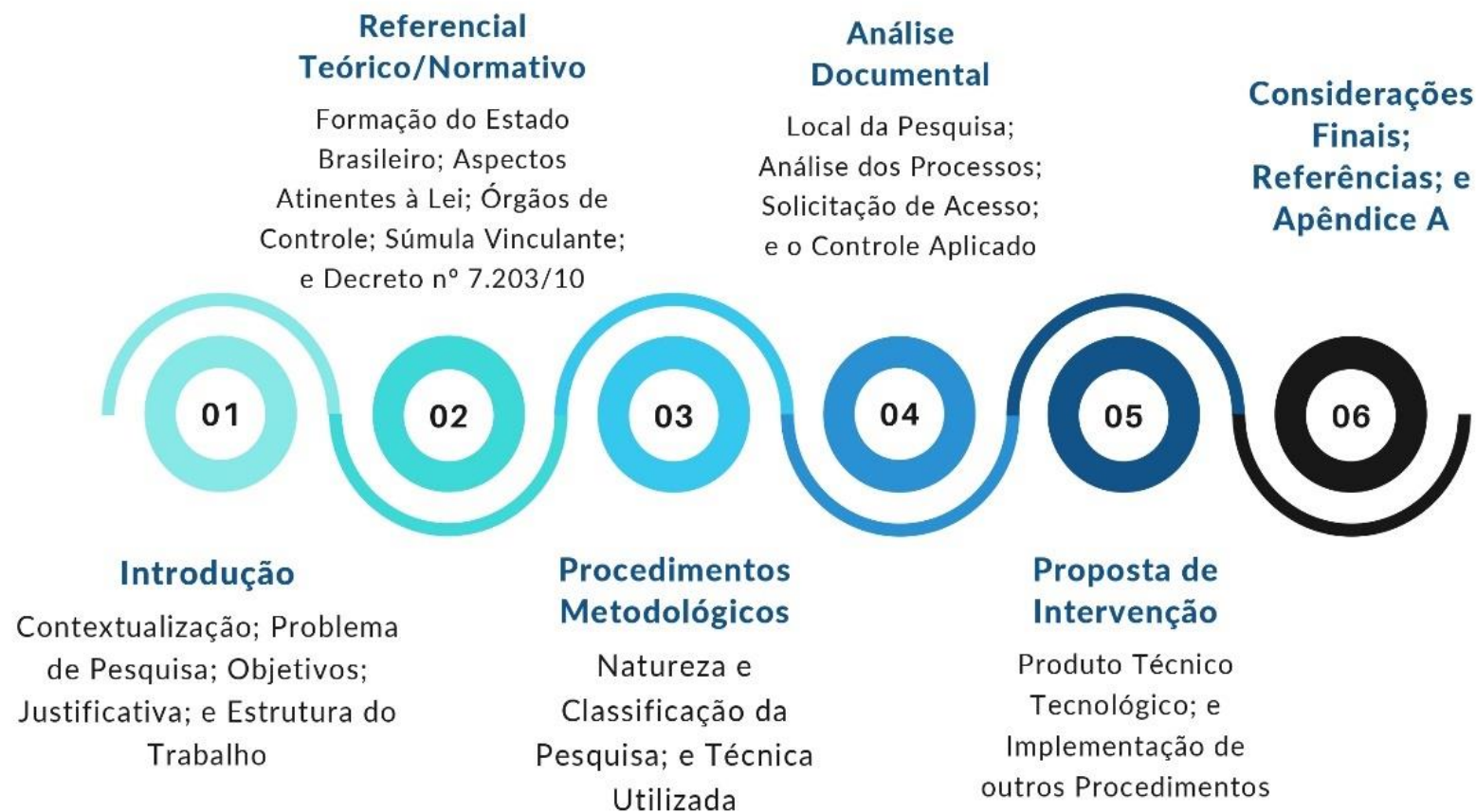
**CONTROLE DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:  
ANÁLISE DO DECRETO Nº 7.203/2010 E SUA APLICABILIDADE NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS – UNIFAL-MG**

Mestrando: Márcio Augusto de Souza

Orientador: Prof. Dr. Thiago Rodrigues Silame

Coorientadora: Profa. Me. Juliana Guedes Martins

# ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO



## OBJETIVOS

### GERAL

- Identificar como a UNIFAL-MG procedeu após os questionamentos dos órgãos de controle, em observância à gestão relacionada aos conflitos de interesse, no que concerne à prevenção e combate à prática do nepotismo, com fulcro no Decreto nº 7.203/2010.

### ESPECÍFICOS

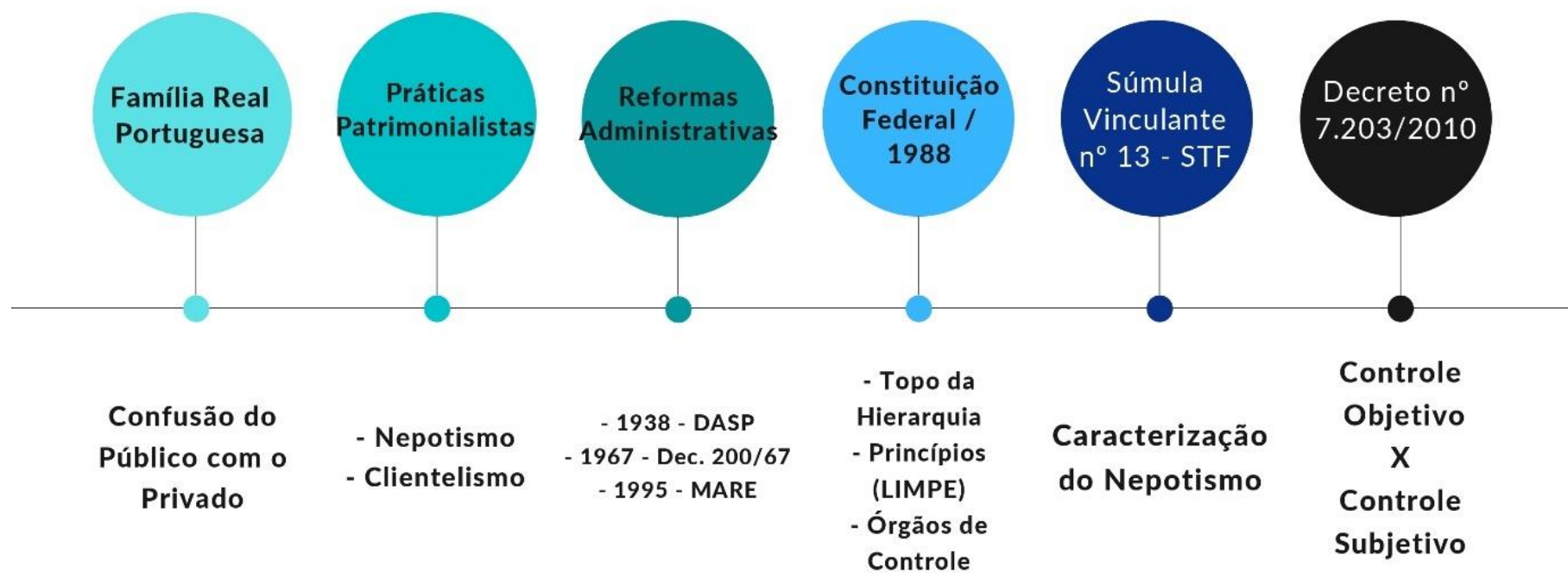


1 - Conceituar o nepotismo

2 - Analisar toda a documentação produzida pela UNIFAL-MG

3 - Propor outras formas de Controle

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA



## NEPOTISMO: ETIMOLOGIA E ELEMENTO FUNDAMENTAL

- |          |                           |   |   |
|----------|---------------------------|---|---|
| <b>1</b> | (ARAÚJO, 2013)            | → | Expressão oriunda do latim "nepos", "nepotis", que significa neto ou sobrinho. Podem ser atribuídas duas características: uma ligada à ideia de descendência (família) / outra à ideia de dissipador (pródigo). |
| <b>2</b> | (ACQUAVIVA, 2010, P. 577) | → | "Prática pela qual uma autoridade pública <b>nomeia</b> um ou mais parentes próximos para o serviço público ou lhes confere outros favores". (grifo nosso)  |
| <b>3</b> | (CGU, 2016)               | → | "O nepotismo ocorre quando um agente público usa de sua posição de poder para <b>nomear, contratar</b> ou <b>favorecer</b> um ou mais parentes". (grifo nosso)  |
| <b>4</b> | (TOURINHO, 2011)          | → | Quando as nomeações não guardam interdependência. <b>Quando não há intenção de beneficiar os laços de parentesco, não há nepotismo.</b> Ausência do aspecto subjetivo. (grifo nosso)                            |
| <b>5</b> | (DECRETO N° 7.203, 2010)  | → | Serão objeto de apuração específica os casos em que <b>haja indícios de influência</b> dos agentes públicos - evidencia o aspecto subjetivo. (grifo nosso)  |

## DECRETO Nº 7.203/2010

ELEMENTOS  
SUBJETIVOS

Artigo 6º



Resguarda o contraditório e a ampla defesa: apuração de indícios quanto à influência de contratação de parentes.



ELEMENTOS  
OBJETIVOS

Artigo 7º



Prescinde de elementos comprobatórios: não permite investigação acurada quanto à intenção do agente.



## DECRETO Nº 7.203/2010

ELEMENTOS  
SUBJETIVOS

Situações de nepotismo só ocorrem, todavia, quando as características do cargo ou função ocupada habilitam o agente a exercer influência na contratação ou nomeação de um servidor. (CNJ, 2005)



ELEMENTOS  
OBJETIVOS

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. (DI PIETRO, 1991. p. 111)



## DECRETO Nº 7.203/2010

### ELEMENTOS SUBJETIVOS

Para que se configure o nepotismo, há casos que requerem a cabal comprovação do elemento subjetivo (RODRIGUES, 2012, p. 213)

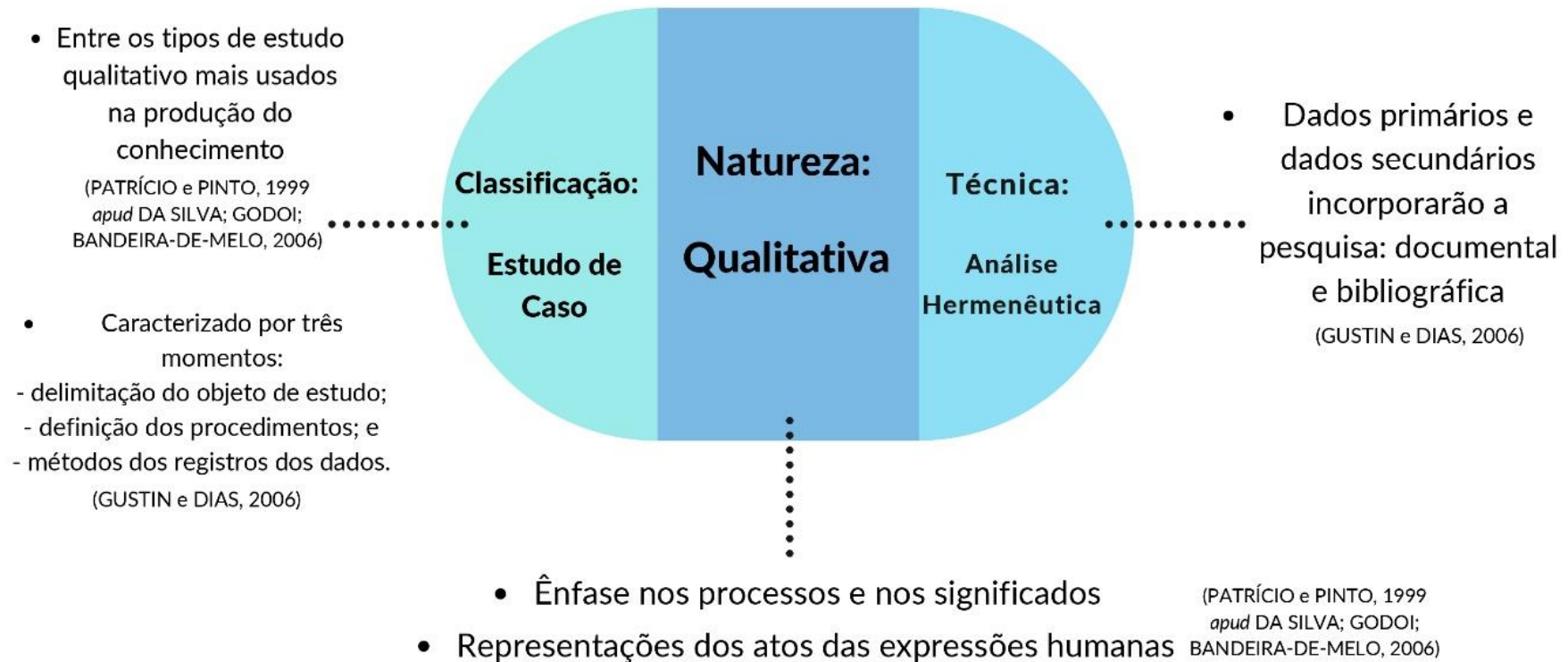
Quando nomeações não guardarem interdependência, quando não há intenção de beneficiar laços de parentesco (TOURINHO, 2011, p. 3)



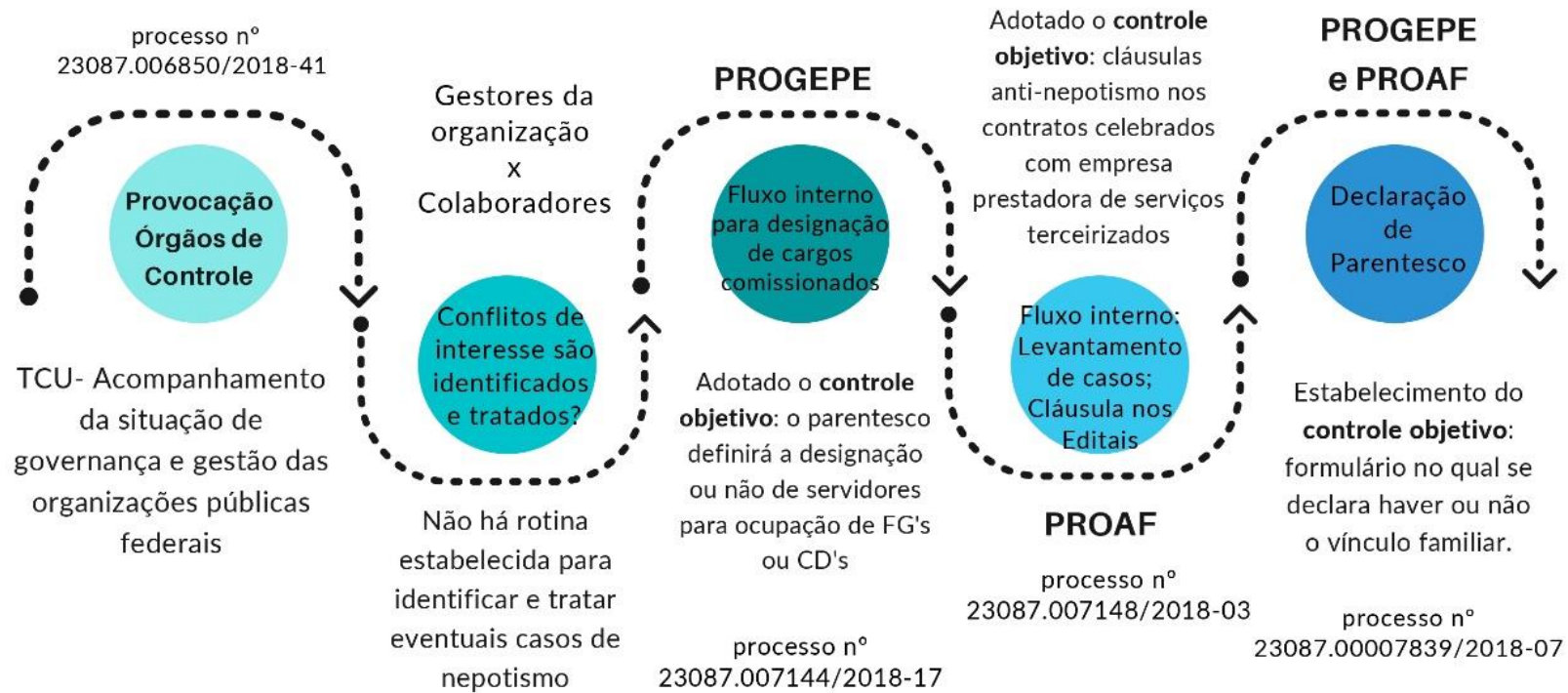
### ELEMENTOS OBJETIVOS

Difícil concretização do elemento subjetivo, bastando a presença dos elementos objetivos - comprovação do parentesco e o grau proibitivo - para se configurar o nepotismo (TOURINHO, 2011, p. 3)

# METODOLOGIA



# ANÁLISE DOCUMENTAL: IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE OBJETIVO



## QUESTIONAMENTO DO TCU: RESPOSTA DA UNIFAL-MG

Os casos de conflitos de interesse, envolvendo colaboradores e gestores da organização, são identificados e tratados.

Não adota  
 Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo  
 Adota parcialmente  
 Adota em maior parte ou totalmente  
 Não se aplica

↓

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

**Questões Assinalada**

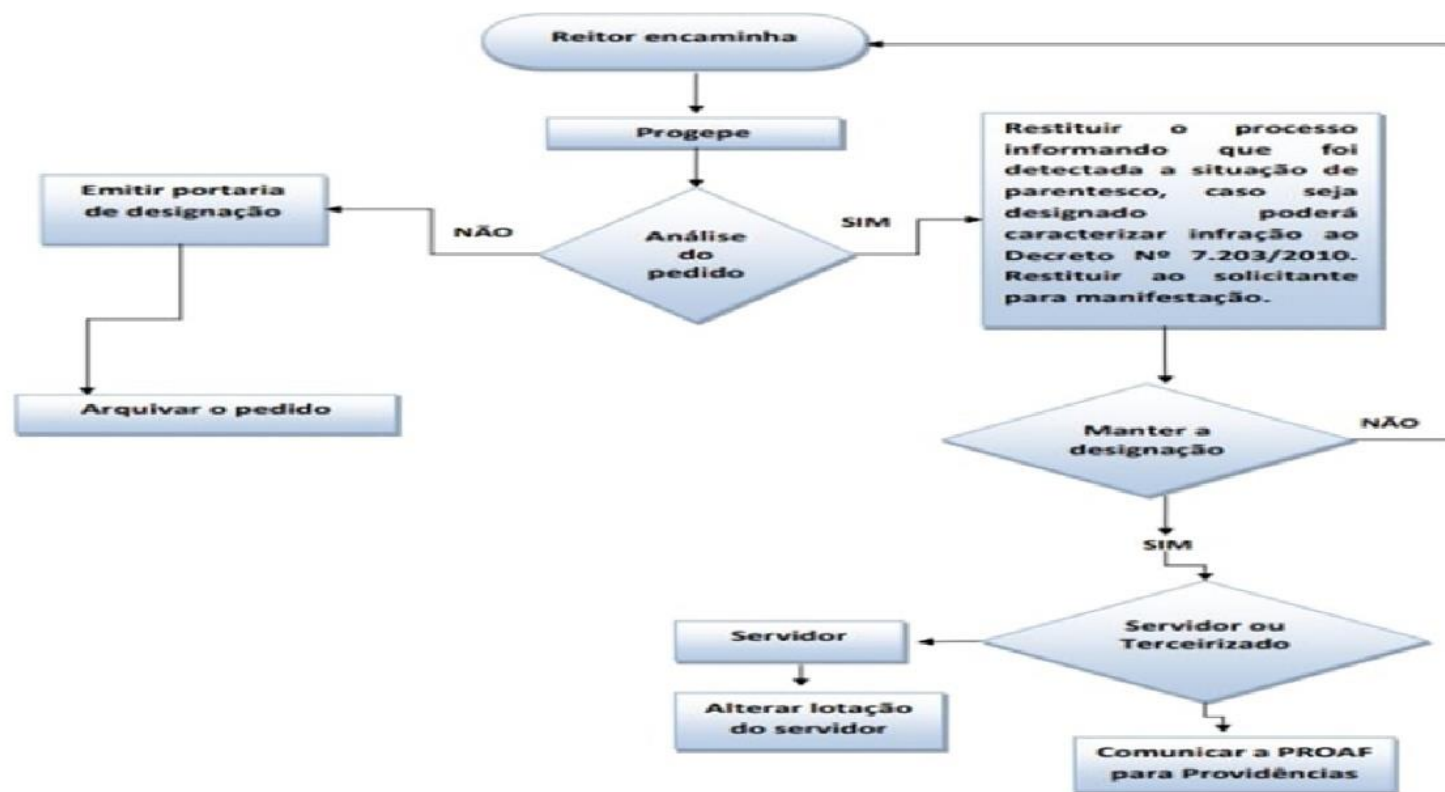
- ⇒ há obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse;
- ⇒ a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse;
- ⇒ há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento, e avaliação de situações de conflito de interesse envolvendo colaboradores e gestores da organização;
- ⇒ a organização verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização; e
- ⇒ denúncias recebidas quanto a nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização são analisadas em processo específico.

**Questões Não Assinalada**

- ⇒ denúncias recebidas quanto a conflitos de interesse envolvendo colaboradores e gestores da organização são analisadas em processo específico;
- ⇒ há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização; e
- ⇒ colaboradores e gestores da organização encaminham a sua situação patrimonial e de participação societária periodicamente.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do questionamento constante do processo nº 23087.006850/2018-41

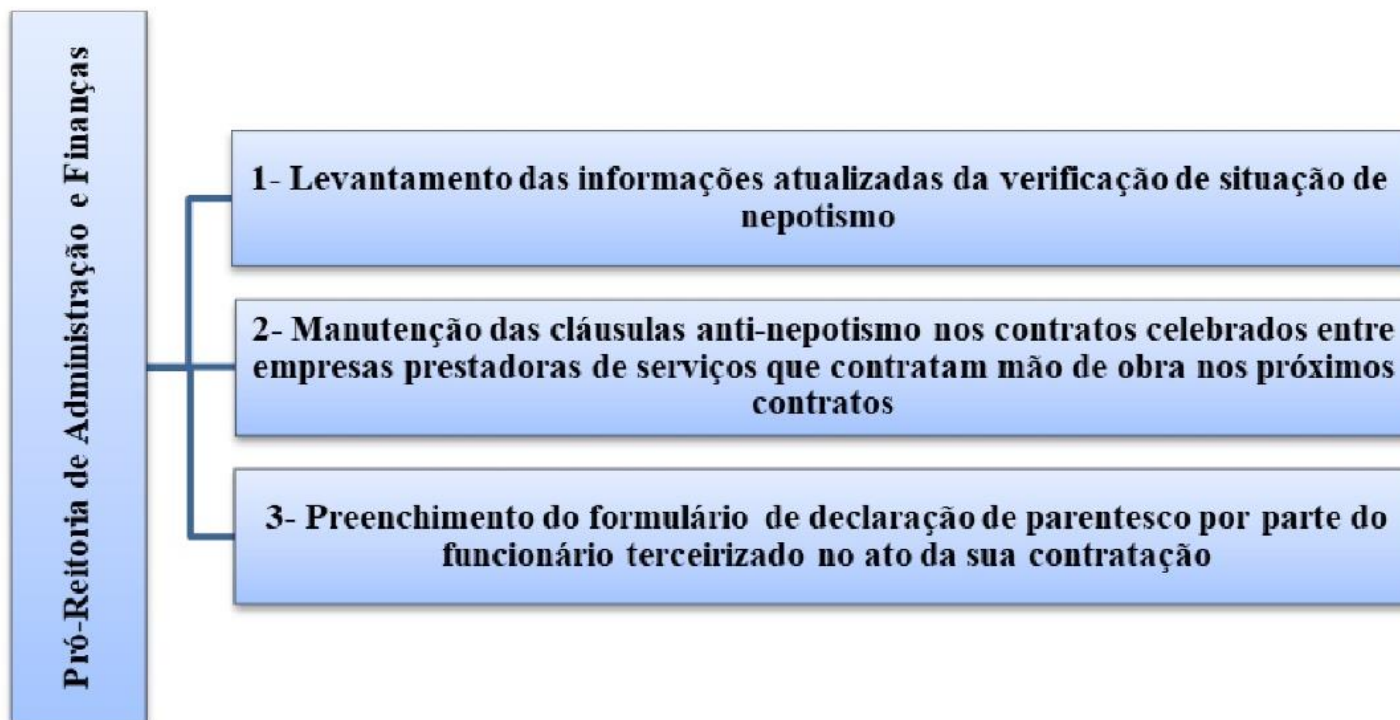
## PROGEPE: FLUXO INTERNO PARA DESIGNAÇÃO DE FUNÇÃO GRATIFICADA OU CARGO DE DIREÇÃO



Fonte: Fluxograma constante do processo nº 23087.007144/2018-17, p. 10, da UNIFAL-MG



## PROAF: FLUXO INTERNO PARA O COMBATE E A PREVENÇÃO DO NEPOTISMO



Elaborado pelo autor a partir do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG

## PROAF: TEXTO INSERIDO NOS EDITAIS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS



Elaborado pelo autor a partir do processo nº 23087.007148/2018-03, da UNIFAL-MG

## PROGEPE: DECLARAÇÃO DE PARENTESCO APRESENTADA PELO SERVIDOR / AUTOR DA PESQUISA



Ministério da Educação  
Universidade Federal de Alfenas  
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas  
Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700 - Bairro centro, Alfenas/MG - CEP 37130-001  
Telefone: (35)3701-9210 - <http://www.unifal-mg.edu.br>

### DECLARAÇÃO DE PARENTESCO

Processo nº 23087.007839/2018-07

Interessado (a): Universidade Federal de Alfenas

MATRÍCULA SIAPE: 1107925

Declaro para os devidos fins que:

Não possuo parente ou afins até o terceiro grau (pais, avós, bisavós, filho, neto, bisneto, irmão, sobrinho, tio, cônjuge/companheiro, sogros, cunhados, padrasto, madrasta, enteado) trabalhando na UNIFAL-MG como servidor ou terceirizado.

Possuo o(s) parente(s) e/ou afins até o terceiro grau (pais, avós, bisavós, filho, neto, bisneto, irmão, sobrinho, tio, cônjuge/companheiro, sogros, cunhados, padrasto, madrasta, enteado) trabalhando na UNIFAL-MG como servidor ou terceirizado:

Nome completo dos parentes ou afins	Grau de parentesco ou afinidade	Servidor (S) ou Terceirizado (T)	Local de trabalho
Márcia Paiva Cruz de Souza	Cônjuge	Terceirizado	
Valéria de Paiva Cruz	Cunhada	Terceirizado	

Observação: Deixe apenas o item que está declarando, excluindo o outro item.

Por ser verdade, firmo a presente.

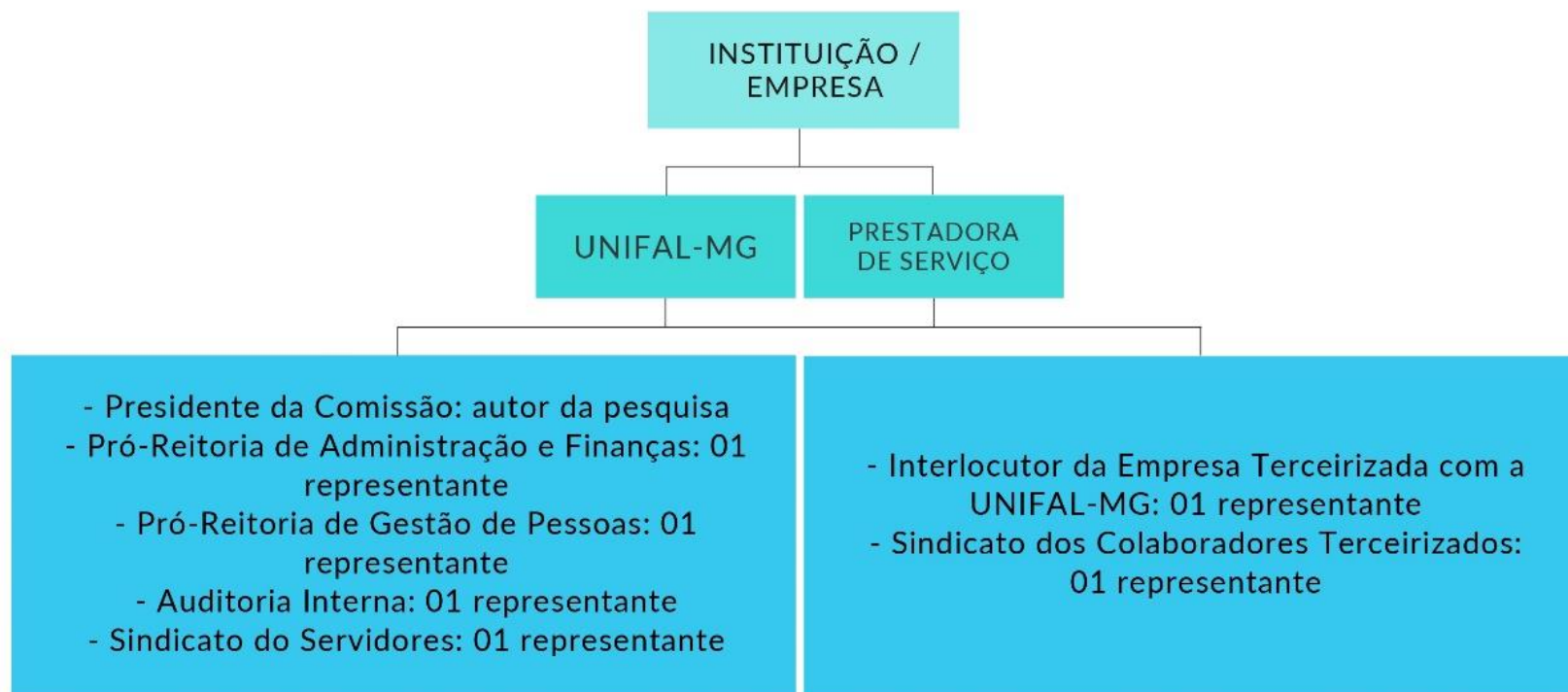
Documento assinado eletronicamente por **Márcio Augusto de Souza**, Chefe do Departamento de Ensino, em 02/08/2018, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539](#) de 8 de outubro de 2015.

Fonte: formulário constante do processo nº 23087.00007839/2018-07, da UNIFAL-MG



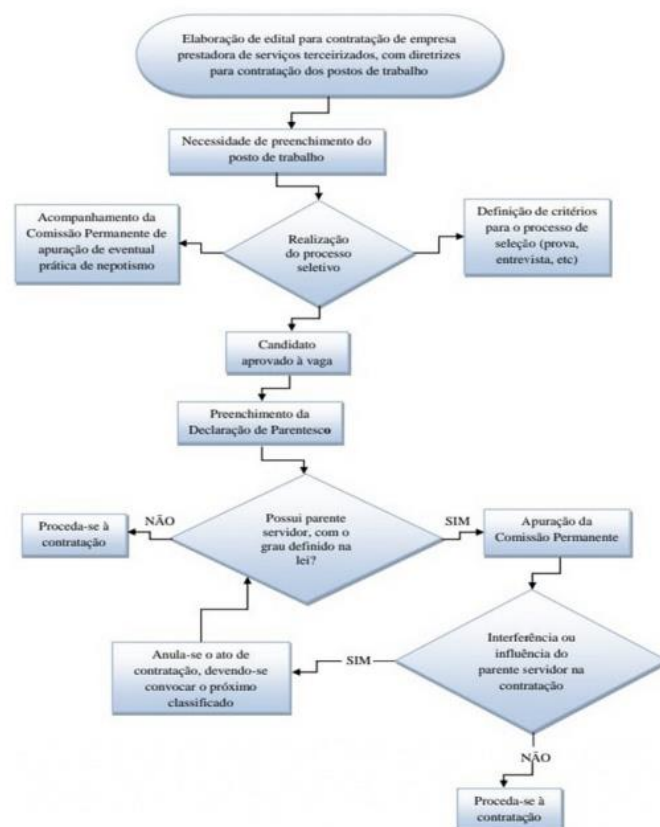
## PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO - PTT

Composição da Comissão Permanente para apuração dos eventuais casos de nepotismo



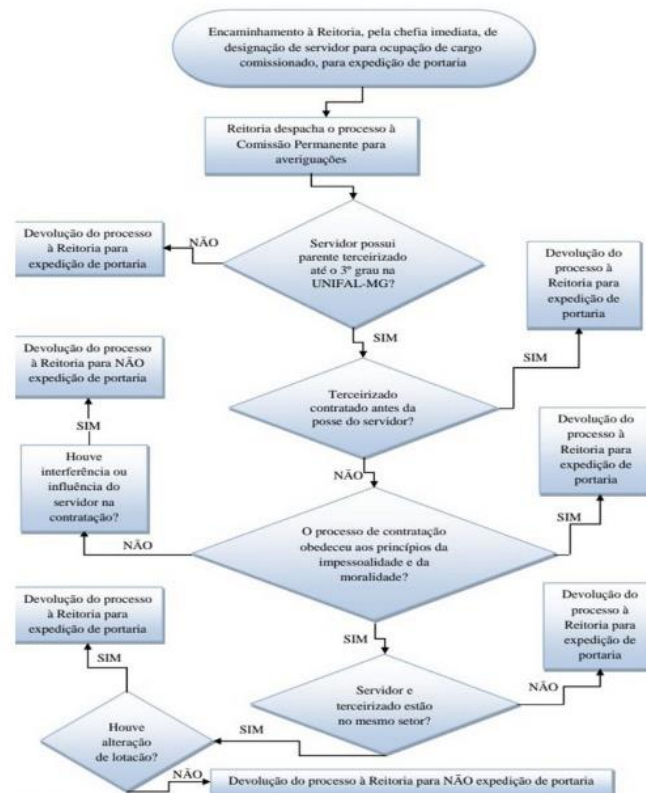
Elaborado pelo autor

## FLUXOGRAMA: CONTROLE SUBJETIVO E OBJETIVO CONTRATAÇÃO DE COLABORADOR TERCEIRIZADO



Elaborado pelo autor

## FLUXOGRAMA: CONTROLE SUBJETIVO NOMEAÇÃO DE SERVIDOR PARA OCUPAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO



Elaborado pelo autor

# CONSIDERAÇÕES FINAIS



Elaborado pelo autor