

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 05/2021

EMENTA: Nepotismo indireto (transnepotismo). Dispõe a presente recomendação administrativa sobre a inconstitucionalidade da nomeação de parente (filho) de agente político (Presidente da Câmara Municipal de Lupionópolis) para cargo público comissionado de Chefe da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seus Promotores de Justiça que ao final subscrevem, coordenador do Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa da Região de Londrina/PR em atuação conjunta da Promotoria de Justiça de Centenário do Sul/PR, no uso de suas atribuições legais e deveres institucionais, expressamente estabelecidos nos arts. 127 e 129, incisos II, III e VI da Constituição Federal; art. 120, inciso II, da Constituição Estadual; art. 27, inciso IV da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e art. 68, I. 2 da Lei Orgânica do Ministério Público Estadual, artigo 15 da Resolução 1928/2008 e Resolução 1935/2016, ambos da Procuradoria-Geral de Justiça do Paraná e, ainda,

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público proteger o patrimônio público e social, bem como zelar pelos interesses coletivos e difusos, dentre os quais se insere a observância dos princípios constitucionais da probidade, legalidade, impessoalidade e moralidade administrativas;

CONSIDERANDO que o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93 faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos poderes estaduais e municipais sempre para garantir o respeito dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual;

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública Direta ou Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade;

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado Democrático de Direito, estabelecendo, como princípio fundamental para a Administração Pública direta ou indireta de quaisquer dos poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a rigorosa obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, impõe aos violadores do regime jurídico-administrativo, as sanções decorrentes do ato de improbidade administrativa, expressamente previstas no § 4º do art. 37, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o poder, embora uno e indivisível, materializa-se no exercício das funções Executiva, Legislativa e Jurisdicional, para cujas atribuições, segundo os postulados Constitucionais, devem ser harmônicos e independentes;

CONSIDERANDO que a nomeação de parentes para o exercício de cargos públicos em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada, constitui uma prática nociva à Administração Pública denominada **NEPOTISMO**;

CONSIDERANDO que o nepotismo é incompatível com o conjunto de normas éticas albergadas pela sociedade brasileira e pela moralidade administrativa, constituindo ferramenta de favorecimento intolerável em face da impessoalidade administrativa;

CONSIDERANDO que a prática reiterada do nepotismo, beneficiando parentes em detrimento da utilização de critérios qualitativos técnicos para o preenchimento dos cargos e funções públicas de alta relevância, constitui ofensa à eficiência administrativa necessária no serviço público;

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

CONSIDERANDO que, com isso, a prática do nepotismo viola os princípios da Moralidade, Impessoalidade e da Eficiência, norteadores da Administração Pública, de modo que se configura como uma prática repudiada pela própria Constituição de 1988 (art. 37, caput), não necessitando de lei ordinária para sua vedação;

CONSIDERANDO a Súmula Vinculante nº 13¹ editada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual veda a prática do nepotismo nos seguintes termos: “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”;

CONSIDERANDO a decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, nos autos da ADC nº 12, consolidando o teor da Resolução nº 07 do Conselho Nacional de Justiça em nosso ordenamento jurídico, de modo a proibir o exercício de qualquer função pública em Tribunais, que não as providas por concurso público, por parentes consanguíneos, em linha reta e colateral, ou por afinidade até o terceiro grau de magistrados vinculados aos mesmos, ainda que por meio indireto,

1 Complementarmente, na jurisprudência do STF: “(...) **A redação do enunciado da Súmula Vinculante nº 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo** na Administração Pública, uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema (...)”; “**Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação (União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário)**, com as peculiaridades de organização em cada caso. Dessa perspectiva, é certo que a edição de atos regulamentares ou vinculantes por autoridade competente para orientar a atuação dos demais órgãos ou entidades a ela vinculados quanto à configuração do nepotismo não retira a possibilidade de, em cada caso concreto, proceder-se à avaliação das circunstâncias à luz do art. 37, caput, da CF/88”;

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

como a contratação temporária, a terceirização ou a contratação direta de serviços de pessoas físicas;

CONSIDERANDO que a decisão da ADC nº 12 tem eficácia geral e “efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (Constituição da República, artigo 102, §2º);

CONSIDERANDO que os fundamentos de decisões adotados em sede de controle concentrado de constitucionalidade — do qual a ADC é espécie — são tão vinculantes quanto seus dispositivos, e deles inafastáveis, como se pode aferir da decisão do mesmo Pretório na Reclamação 2986/SE;

CONSIDERANDO que a decisão do STF nos autos do recurso extraordinário nº 579.951-4, que, por meio do voto condutor do Ministro Ricardo Lewandowski, delineou fundamentos de mérito, confirmando a inconstitucionalidade da prática do nepotismo à luz dos já asseverados princípios da moralidade, eficiência, impessoalidade e igualdade — independentemente da atuação do legislador ordinário;

CONSIDERANDO que o descumprimento da Súmula Vinculante nº 13 enseja o oferecimento de Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal contra os agentes públicos responsáveis pela nomeação e exoneração ou contra decisão judicial, nos termos do art. 103-A, §3º, da CF, sem prejuízo das sanções aplicáveis no âmbito da improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92, acima exposto;

CONSIDERANDO que, conforme lição de Emerson Garcia, haverá “evidente a violação à moralidade e à impessoalidade, princípios que vedam a prática do nepotismo quando a autoridade cujos **parentes foram nomeados, ainda que não retribua o favor, possa influenciar a atuação funcional da autoridade nomeante.** É o que ocorre, por exemplo, em relação ao 1) prefeito e aos Vereadores,

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

reciprocamente, já que a atuação funcional de qualquer dos dois influi na atuação do outro”²;

CONSIDERANDO que, conforme os elementos apurados neste procedimento preparatório, constatou-se que o Prefeito de Lupionópolis/PR, Antônio Peloso Filho, na data de 09/09/2021, nomeou **ACHILES AUGUSTO PANIZIO**, filho de **SÉRGIO PANIZIO** (Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Lupionópolis), para exercer cargo em comissão de Secretário Municipal de Serviços Públicos, fato que consubstancia flagrante violação dos princípios da moralidade e impessoalidade;

CONSIDERANDO que, para uma melhor interpretação da súmula vinculante, emanada do STF, não basta proibir as nomeações diretas e cruzadas de parentes, exige-se, na mesma medida, coibir o transnepotismo ou nepotismo indireto, que se materializa nas trocas de favores entre os poderes, em que o agente político, valendo-se de sua prerrogativa de nomeações de cargos em comissão, utiliza-se para fins de nomeação de apadrinhados ou mesmo parentes de outros poderes;

CONSIDERANDO que a prática de qualquer espécie de nepotismo, especialmente o interinstitucional (transnepotismo) representa nefasta hipótese de concentração sub-reptícia de poderes, comprometendo o controle mútuo e recíproco entre as funções estatais (sistema de freios e contrapesos – *checks and balances*);

CONSIDERANDO que na interpretação do sentido e alcance do Princípio da Separação dos Poderes (separação das funções estatais), Dirley da Cunha Júnior leciona que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sejam desempenhados por órgãos diferentes, de maneira que, sem nenhum usurpar as funções dos outros, possa cada qual impedir que os restantes exorbitem da sua esfera própria de ação”. Só assim é possível o controle do poder pelo poder, só assim é possível a plena realização da separação de Poderes, que se traduz – sintetizamos – na separação funcional (cada função deve ser confiada a cada órgão da

² Improbidade Administrativa, 9ª Edição, 2017, pág. 605.

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

maneira mais especializada possível) e na separação orgânica (os órgãos da soberania devem ter independência mútua e devem estar, em tudo, em idêntico pé de igualdade). É essa a essência da doutrina da separação de Poderes” (grifei)³;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal necessita ser interpretada de forma teleológica e sistemática, para se observar que as prerrogativas garantidas no texto constitucional e conferidas exercentes das funções legislativas não os desobrigam do cumprimento do regime jurídico-administrativo de responsabilidade gizado pelo texto constitucional e respectiva legislação infraconstitucional;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 8.112/1990, em seu artigo 5º, estabelece como requisitos mínimos para a investidura em cargo público (i) a nacionalidade brasileira, (ii) o gozo dos direitos políticos, (iii) a quitação com as obrigações militares e eleitorais, **(iv) o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo**, (v) a idade mínima de 18 (dezoito) anos e (vi) a aptidão física e mental;

CONSIDERANDO a legislação municipal de Lupionópolis (Lei nº 06/2017), que dispõe sobre a estrutura organizacional dos cargos em comissão e funções de confiança na Administração Municipal de Lupionópolis/PR, especialmente em seu art. 48, que elenca diversas competências da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, o que autoriza inferir, a um só tempo, a complexidade da pasta e sua importância para o desenvolvimento do município, a exigir o indispensável nexu entre a qualificação do servidor e a atividade a ser desempenhada para o exercício do cargo em comissão de Secretário Municipal de Serviços Públicos);

CONSIDERANDO, outrossim, que a natureza complexa das atividades desenvolvidas no âmbito da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, a ser desempenhada por servidor comissionado denota, a toda evidência, a indispensabilidade de referida nomeação recair sobre pessoa com formação superior e absolutamente

³Curso de Direito Constitucional, 2010, pág. 522.

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

desvinculada de qualquer vínculo político existente entre a pessoa indicada pelo titular de uma esfera de poder (na espécie – Presidente Legislativo Municipal de Lupionópolis), frente a autoridade nomeante e titular do cargo de Prefeito Municipal de Lupionópolis⁴;

CONSIDERANDO que esta indicação e troca de favores entre membros das funções legislativa e executiva caracteriza verdadeira mácula ao sistema de freios e contrapesos, além, é claro, de seu indireto desrespeito à súmula vinculante que proíbe nomeações fundadas em nepotismo;

CONSIDERANDO que a nomeação de servidores para o exercício de cargo comissionado sem que haja nenhuma qualificação, grau de escolaridade ou capacitação específica para o desempenho funcional viola, dentre outros, os princípios da moralidade, eficiência e impessoalidade inerentes à Administração Pública, além de ensejar ato de improbidade administrativa por absoluta afronta ao artigo 11 da Lei nº 8.429/1992;

CONSIDERANDO o interesse público envolvido na atuação dos servidores comissionados, o grau de complexidade e a responsabilidade de suas atribuições, é imprescindível a formação superior em cursos estritamente ligados à área de atuação dos respectivos cargos, não se admitindo, por tal razão, a formação em curso técnico e/ou assemelhados⁵;

4 Consoante posição: ADIn. REDUÇÃO DA ESCOLARIDADE PARA O CARGO DE ASSESSOR GERAL LEGISLATIVO: 1º GRAU INCOMPLETO. **Descompasso com os deveres inerentes ao cargo a indicar violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e razoabilidade, ante o inequívoco endereçamento e o afastamento do indispensável preparo à administração.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017572173, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em 05/02/2007) – destacou-se;

5 PEDRAS ALTAS. CARGOS EM COMISSÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. ASSESSOR FINANCEIRO E ASSESSOR CONTÁBIL. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EVIDENCIADO. 1. Os cargos em comissão de Assessor Financeiro e Assessor Contábil, criados pelo ato normativo impugnado, estabelecem atribuições meramente burocráticas e administrativas, não se adequando à normativa constitucional que exige excepcionalidade nesta espécie de provimento. **2. A baixa escolaridade exigida – 1º grau completo – para o provimento dos referidos cargos não se compatibiliza com as funções de supervisão financeira e contábil.** 3. Violação aos arts. 8º, 20, § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37,

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

CONSIDERANDO que a insistência na manutenção de tal situação implica violação de basilares preceitos constitucionais da Administração Pública, caracterizando a prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que a nomeação, designação ou manutenção em cargo, emprego ou função comissionada ou de confiança de pessoa que possui parentesco com agente político do mesmo Poder ou de outro, na esfera federativa, como sói ocorrer dentro do âmbito do Município, viola os princípios norteadores da Administração Pública, configurando ato de improbidade administrativa previsto nos art. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que o Prefeito de Lupionópolis/PR, o Sr. Antônio Peloso Filho, nomeou por meio da Portaria nº 132/2021, na data de 09.09.2021, como Secretário Municipal de Serviços Públicos o Sr. Achiles Augusto Panizio, o qual é filho do Presidente da Câmara Municipal Lupionópolis, o Sr. Sérgio Panizio;

CONSIDERANDO que o Sr. Achiles Augusto Panizio foi nomeado ao cargo de Secretário Municipal de Serviços Públicos no âmbito da Administração Pública de Lupionópolis/PR sem que, contudo, possuísse habilitação profissional em curso de nível superior, ostentando qualificação incompatível com o exercício de atribuições que lhe são conferidas pelo art. 48⁶ da Lei Municipal nº 06/2017, mormente o disposto no inciso X do referido artigo;

CONSIDERANDO, por fim, que além das considerações acima consignadas, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que *“qualquer ajuste que vise burlar a regra de vedação ao nepotismo direto, mediante reciprocidade nas nomeações e designações de cônjuge, companheiro, ou parte em linha reta, colateral ou por*

II e V, da Carta Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053832986, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 16/09/2013). - destacou-se.

6 Lei Municipal nº 06 de 2017 – Art. 48. A Secretaria de Serviços Públicos tem por competências: [...] X – o assessoramento ao Prefeito Municipal em assuntos de sua competência e que nesta condição lhe forem cometidos e o fornecimento de dados e informações a fim de subsidiar o processo decisório do Chefe do Poder Executivo.

Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.

afinidade, até o terceiro grau, envolvendo poderes e esferas distintos, configura ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e igualdade, além de impor a anulação dos atos eivados do vício do nepotismo” (Acórdão 2563/2008 – Plenário):

RECOMENDA-SE ADMINISTRATIVAMENTE:

1 – ao Prefeito do Município de Lupionópolis/PR, Sr. Antônio Peloso Filho, ou a quem quer que lhe suceda ou substitua no respectivo cargo, para que, em razão de violação da Súmula Vinculante nº 13, exonere o servidor comissionado em cargo de provimento:

a) exonere do cargo de Secretário Municipal de Serviços Públicos, do Município de Lupionópolis/PR, **ACHILES AUGUSTO PANIZIO**, filho de **SÉRGIO PANIZIO**, Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Lupionópolis;

2 – abstenha-se de nomear ou designar para cargo, emprego ou função comissionados ou de confiança pessoa que seja parente de: a) agente político; ou b) detentor de cargo, emprego ou função comissionados ou de confiança no mesmo Poder ou em outro;

3 – promova ampla publicidade a esta recomendação, com sua divulgação nos órgãos de publicação dos atos oficiais da Prefeitura Municipal de Lupionópolis, sobretudo no site no repositório de Recomendações Administrativas⁷;

4 – Encaminhe-se a presente Recomendação Administrativa ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Lupionópolis/PR, para ciência e eventual adoção de providências que

⁷http://www.lupionopolis.pr.gov.br/pagina/115_Recomendacoes-do-Ministerio-Publico---Recomentacoes-Administrativas.html

**Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul
Gepatria – núcleo Londrina.**

entender necessárias ao atendimento desse ato administrativo, com cópia ao Presidente da Câmara Municipal de Lupionópolis.

O NÃO ACOLHIMENTO DA RECOMENDAÇÃO:

O não acolhimento da presente RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA poderá sujeitar as autoridades administrativas (Prefeito, Presidente da Câmara Municipal e o referido nomeado em cargos de provimento em comissão), a responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa que viola os princípios que regem a Administração Pública.

DO PRAZO:

Requisita-se, no prazo de **15 (quinze) dias** a contar do recebimento deste Ato Administrativo, que a Promotoria de Justiça de Centenário do Sul, em atuação conjunta do GEPATRIA – Região de Londrina, sejam informados acerca do atendimento da presente Recomendação Administrativa⁸.

Centenário do Sul, 13 de setembro de 2021.

Renato de Lima Castro

Promotor de Justiça

GEPATRIA – REGIÃO LONDRINA

RENATO DOS SANTOS SANT'ANNA

Promotor de Justiça

Promotoria de Justiça de Centenário do Sul

⁸ A partir da data da entrega da presente Recomendação Administrativa, o Ministério Público do Estado do Paraná **considera seu destinatário como pessoalmente ciente** da situação ora exposta e, nesses termos, passível de responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis à sua omissão.