

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA

EMANUEL COSTA ALMEIDA SILVA

A PREVISÃO DO NEPOTISMO COMO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA INSTITUÍDA PELA LEI 14.230/2021: BREVE ANÁLISE
ACERCA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DO PRINCÍPIO DA
MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Maceió/AL

2023

EMANUEL COSTA ALMEIDA SILVA

**A PREVISÃO DO NEPOTISMO COMO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA INSTITUÍDA PELA LEI 14.230/2021: BREVE ANÁLISE
ACERCA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DO PRINCÍPIO DA
MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof.º Dr. Filipe Lôbo Gomes

Maceió/AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S586p Silva, Emanuel Costa Almeida.
A previsão do nepotismo como ato de improbidade administrativa instituída pela lei 14.230/2021 : breve análise acerca da atuação do Ministério Público à luz do princípio da moralidade administrativa / Emanuel Costa Almeida Silva. – 2023.
72 f.

Orientador: Filipe Lôbo Gomes.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 66-72.

1. Brasil. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. 2. Nepotismo. 3. Improbidade administrativa. 4. Moralidade administrativa. 5. Ministério público. I. Título.

CDU: 347.921.5

RESUMO

O nepotismo se mostra como uma prática recorrente na esfera brasileira, revelando-se como agir perverso e contrário ao interesse público. Em face disso, o presente trabalho se dedica a um breve estudo desse comportamento ao longo dos tempos, analisando as razões que levaram o legislador a incluir o “agir nepótico” como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, com o advento da Lei 14.230/2021, mais especificamente em seu artigo 11, XI, demonstrando os motivos que deram ensejo à elaboração da Lei 8.429/1992, bem como as principais alterações promovidas com a implementação da recente legislação. Ademais, buscou-se destacar quais os efeitos negativos do nepotismo à seara administrativa pátria, salientando como tal prática viola os princípios constitucionais assegurados à administração pública, especialmente a moralidade administrativa. Com efeito, foram elencados alguns dispositivos legais e jurisprudenciais opostos a esse comportamento. Outrossim, procurou-se observar o papel institucional do Ministério Público no que se refere ao combate e à fiscalização do nepotismo enquanto ato ímprobo, sob a vigência da Lei 14.230/2021, verificando medidas previstas no citado diploma normativo inerentes à atuação do órgão ministerial visando à coibição dessa prática. Aqui, no âmbito sancionador da referida lei, buscou-se avaliar a novidade legal que instituiu a exigência do dolo específico como elemento subjetivo necessário à configuração do nepotismo como ato de improbidade administrativa, ponderando sobre eventuais consequências negativas decorrentes de tal inovação legislativa. Foi desenvolvido o estudo em tela, portanto, à luz da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com consequente análise da legislação correlata, assim como de manifestações ministeriais.

Palavras-chave: Nepotismo. Improbidade Administrativa. Lei 14.230/2021. Moralidade Administrativa. Ministério Público.

ABSTRACT

The nepotism shows itself as a recurrent practice in the Brazilian sphere, revealing itself as a perverse act and contrary to the public interest. Because of that, the present work is dedicated to the brief study of this behavior over time, analyzing the reasons that led the legislator to include the “nepotic act” as an act of administrative improbity that violates the principles of public administration, with the advent of the Law 14.230/2021, more specifically in article 11, XI, demonstrating the reasons that gave rise to the elaboration of Law 8.429/1992, as well as the main changes brought about by the implementation of the recent legislation. In addition, the current research is intended to highlight the negative effects of nepotism on the country's administrative scope, emphasizing how such that practice violates the constitutional principles insured to public administration, especially the administrative morality. Indeed, was listed other legal and jurisprudential provisions opposed to this behavior. Furthermore, it seeks to observe the institutional role of the Public Prosecutor's Office, in relation to combating and monitoring nepotism as an unethical act, under Law 14.230/2021, verifying measures provided at the referred normative diploma inherent to the performance of the ministerial institution aimed at curbing this practice. Here, within the sanctioning scope of the referred law, was sought to evaluate about the legal novelty that instituted the requirement of specific intent as a subjective element necessary for the configuration of nepotism as an act of administrative improbity, considering possible negative consequences arising from that legislative innovation. The screen study was developed, therefore, in the light of bibliographical and jurisprudential research, with consequent analysis of related legislation, as well as ministerial manifestations.

Keywords: Nepotism. Administrative improbity. Law 14.230/2021. Administrative morality. Public Prosecutor's Office.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART.	Artigo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição Da República Federativa do Brasil
LIA	Lei de improbidade administrativa
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso
TJMS	Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	8
2.BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	12
2.1 Contexto histórico que deu ensejo à elaboração da lei 8.429/92.....	12
2.2 Conceituação e penalização à improbidade administrativa no contexto de vigência da lei 8.429/92	15
2.3 Principais alterações promovidas pela implementação da lei 14.230.....	22
3.A PREVISÃO DO NEPOTISMO COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INSTITUÍDA PELO ART. 11, INCISO XI, DA LEI 14.230/2021	27
3.1 O histórico do nepotismo no contexto jurídico-administrativo brasileiro.....	27
3.2 A prática nepótica violando os princípios constitucionais da administração pública, especialmente a moralidade administrativa.....	30
3.3 Repressão à prática do nepotismo nos âmbitos legislativo, executivo e jurisprudencial, sobretudo no que diz respeito à moralidade administrativa.....	35
3.4 Hipóteses de não configuração do nepotismo no âmbito prático.....	43
4.O PAPEL INSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE AO NEPOTISMO	48
4.1 Da legitimidade para interpor ação de improbidade administrativa.....	48
4.2 Dos meios utilizados pelo <i>parquet</i> no tocante à investigação e punição pela prática do nepotismo, especialmente sobre o inquérito civil e o acordo de não persecução civil.....	52
4.3 A exigência do dolo como elemento subjetivo para configuração do nepotismo enquanto ato ímprobo	57
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
6.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

1. INTRODUÇÃO

Sob uma perspectiva histórica, a existência humana é conduzida à luz da busca incessante por ideais de moral e justiça. Nas civilizações pré-clássicas, a concepção social de justiça estava intimamente conectada ao sentido de ordem, sendo considerada uma virtude suprema obtida a partir da legitimidade conferida pelas figuras mitológicas àqueles escolhidos por tais entidades. No contexto clássico, por sua vez, mais especificamente na civilização grega, a conceituação do termo justiça residia sobre pautas de liberdade, podendo ser entendida sob duas temáticas distintas: um bem político e uma virtude individual.

No contexto brasileiro, paralelamente, a concepção moderna de justiça, em seu sentido amplo, pode ser entendida como a convergência, no agir humano, entre ética, razoabilidade, respeito ao próximo e, sobretudo, honestidade. Nesse diapasão, analisando-se a seara social pátria, a distinção existente entre o ético e o moral, reside no fato do primeiro conceito ser caracterizado por uma delimitação sócio-cultural específica, ao passo que o segundo poderia ser visto como dado universal, inerente ao ser humano, motivo pela qual se mostra possível a irradiação de normas éticas para o campo moral, abrangendo o conceito de justiça em seu conteúdo.

Surge, em virtude disso, o debate necessário sobre até que ponto a moral comum, definida socialmente, seria incorporada ao ordenamento jurídico. Pode-se definir, de antemão, que o conceito de moral jurídica é dotado de maior extensão em relação àquele citado primariamente, uma vez que deve ser entendida como uma premissa norteadora à manutenção da coisa pública, ao passo que a moral comum seria explicada como valores inatos ao indivíduo.

Feita tal digressão, adentra-se ao âmbito da Administração Pública nacional, ramo estatal interpretado a partir da submissão de seus agentes e órgãos ao princípio da moralidade, já que a atuação desses, necessariamente, deve ser conduzida a partir de princípios éticos, incluindo a lealdade e a boa-fé.

Ainda no tocante ao aspecto moral da Administração Pública, aqui denominada moralidade administrativa, evidencia-se que essa se reveste de caráter fundamental à atuação dos agentes administrativos, haja vista compor, juntamente com legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, o rol dos 5 princípios da Administração Pública, conforme dispõe o Artigo 37, Caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Ademais, ainda no contexto administrativo interno, cabe enfoque à correlação observada entre a moralidade administrativa, sobretudo em sua vertente axiológica do agir público, e a probidade administrativa, atribuição dotada de maior deontologia e inerente aos agentes públicos quando do exercício de suas respectivas funções públicas.

Noutro giro, no que diz respeito à conceituação etimológica do termo “probidade”, tem-se que sua origem advém do latim, “*probitate*”, em que se é possível constatar seu caráter fortemente positivo, abrangendo aquilo que se é entendido como bom, íntegro, honesto. Em contrapartida, a palavra “improbidade” contém acepção antagônica à definição prévia, sendo revestida de forte teor negativo.

No Brasil, inicialmente, o diploma legislativo que instituiu a repressão à improbidade administrativa, sob essa nomenclatura, foi a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), cujo objetivo era dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, previstos no § 4º, do artigo 37, da Constituição Federal.

Outrossim, passados 30 anos desde a implementação da Lei 8.429/92, inúmeras foram as mudanças referentes à improbidade administrativa no contexto jurídico brasileiro com a publicação da Lei nº 14.230/2021, mais precisamente em 26 de outubro de 2021, o que, por consequência, ocasionou consideráveis impactos nas áreas jurídica, política e social, refletindo nos aspectos doutrinários e jurisprudenciais relativos ao tema em tela. Com isso, o conteúdo tratado, anteriormente, pela Lei 8.429/92 passou a ser previsto pela nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Dentre as principais inovações legislativas, verificadas com o advento da lei 14.230/2021, salienta-se a exigência de dolo para a imputação de qualquer ato de improbidade administrativa, em seu Art. 1, § 1º, além da legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura da respectiva ação, com disposição no seu Art. 17.

Ainda no âmbito das substanciais alterações legislativas, mencionadas no citado diploma legal, cabe enfoque àquela disposta no Art. 11, em seu inciso XI, que promove a inclusão da prática do nepotismo no rol dos atos de improbidade administrativa. Destaca-se, ainda no campo de vedação ao nepotismo na Administração Pública, a edição da Súmula Vinculante de nº 13, em 21 de agosto de 2008, por parte do Supremo Tribunal Federal.

Noutra senda, para a realização da pesquisa que originou o presente trabalho, foram observadas as principais alterações implementadas com a vigência da Lei 14.230/2021, em relação à Lei 8.429/92, no que tange à repressão à improbidade administrativa, sobretudo no tocante à proibição do agir nepótico, salientando, nesse mesmo contexto, demais dispositivos legais e jurisprudenciais que promovem a vedação à citada prática.

Diante do cenário fático descrito, procura-se efetuar, no presente estudo, análise acerca das razões que levaram o legislador brasileiro a inserir o comportamento nepótico no rol dos atos de improbidade administrativa, examinando, à luz do princípio da moralidade administrativa, quais as eventuais consequências do agir nepótico à Administração Pública pátria, verificando, de mesmo modo, quais os mecanismos existentes no Ordenamento Jurídico-Administrativo interno capazes de coibir tal prática.

A partir disso, averigua-se, também, o papel desempenhado pelo Ministério Público, como legitimado à proposição de ação de improbidade administrativa, visando à tutela dos princípios da Administração Pública.

Inicialmente, no segundo capítulo, busca-se realizar retrospectiva histórica acerca do contexto social que deu ensejo à elaboração da Lei 8.429/92, além de observar como a improbidade administrativa era tratada no referido diploma normativo, enfatizando, ainda, as principais novidades legislativas incorporadas junto à implementação da Lei 14.230/2021.

Posteriormente, no terceiro capítulo, pretende-se viabilizar como se procedeu a evolução do comportamento nepótico ao longo dos anos no plano nacional, com enfoque voltado à violação dos princípios basilares da Administração Pública, mormente a moralidade administrativa.

Salientam-se, ainda no citado capítulo, as razões que levaram à expressa previsão do Nepotismo como ato de Improbidade Administrativa, de acordo com a Lei 14.230/2021, mais precisamente em seu Art. 11, XI, detalhando acerca de potenciais consequências desse comportamento à Administração Pública, realçando, ainda, posições oriundas dos poderes executivo e judiciário fundamentais à repressão da prática retromencionada. Aqui, ainda na abrangência do terceiro capítulo, intenciona-se a destacar hipóteses doutrinárias e jurisprudenciais de não configuração do nepotismo.

Ademais, no quarto capítulo, visa-se a verificar o papel de atuação do Ministério Público no combate ao agir nepótico, em virtude da legitimidade de tal instituição para

interposição da ação de improbidade administrativa, demonstrando posições jurisprudenciais a respeito de tal restrição, apreciando, também, quais os meios utilizados pelo *Parquet* no que se refere à investigação e punição pela prática do nepotismo, especialmente no que toca à previsibilidade de instauração de inquérito civil e a proposição de acordo de não persecução civil.

Com efeito, busca-se delinear, ainda na esfera do quarto capítulo, reflexão acerca da real efetividade, no que toca à esfera punitiva da LIA, da restrição às condutas dolosas para efeito de aplicação da Lei 14.230/21, ponderando acerca dessa exigência no âmbito do comportamento nepótico.

Outrossim, utilizou-se, para o desenvolvimento da presente pesquisa, o levantamento da bibliografia relacionada com o objeto de estudo do corrente trabalho em livros, artigos científicos, revistas, periódicos, bem como a legislação correlata, orientando-se, em regra, à luz do método dedutivo, partindo-se de uma premissa geral, em direção à conclusão, que constitui uma premissa particular.

Ademais, em razão da contemporaneidade do tema, será efetuada análise qualitativa, mediante estudo de caso, obtido por meio de exame de decisões judiciais e manifestações ministeriais, desde a inclusão da prática do nepotismo como ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei 14.230/21. Serão avaliados os objetivos da implementação do dispositivo legal, bem como se a proibição, efetivamente, se mostra vantajosa ao ordenamento jurídico pátrio.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente capítulo é dedicado a apresentar uma retrospectiva histórica referente ao contexto político e social que deu ensejo à elaboração da Lei 8.429/92, indicando, sucessivamente, como era tratada a disciplina da improbidade legislativa no mencionado texto legal. Ademais, busca-se expor, ainda no atual recorte, os principais pontos modificados com a vigência da recente Lei 14.230/21, na esfera da Administração Pública nacional.

Sob o aspecto social, no contexto em que a LIA foi aprovada, emergia uma busca incessante por ideais de probidade, legalidade e moralidade administrativa, ao passo que a Lei 8.429, por muitos anos, vigorou com o caráter de principal instrumento jurídico a fim de coibir a malversação com recursos públicos e a corrupção administrativa de forma geral, conforme se vê a seguir.

2.1 Contexto histórico que deu ensejo à elaboração da lei 8.429/92

Historicamente, à medida em que a corrupção se revela como fenômeno social permanente em relação à evolução humana, a busca por mecanismos capazes de coibir tal característica se manifesta presente na cronologia social. À época da Antiguidade, Marco Túlio Cícero, senador da República Romana antiga, pautava sua atuação pública à luz de 3 grandes ideais: ética, liberdade e Estado, sendo reconhecido, até os presentes dias, como um dos mais fiéis adeptos da probidade administrativa no desempenho de suas funções públicas.¹

Posteriormente, destaca-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 1789, que preconizou, em seu Art. 15, ser direito garantido à sociedade, de forma ampla, exigir contas a todos os agentes públicos no exercício de suas atribuições públicas.²

A conceituação etimológica do termo corrupção é advinda do latim “*corruptus*”,³ que consiste no “ato de quebrar aos pedaços”, podendo ser exemplificada mediante uma ação que visa a corromper algo ou alguém, com o fim precípua da obtenção de vantagens em detrimento ao prejuízo alheio, por meios ilícitos ou ilegítimos, sendo essa definição fortemente marcada por seu teor negativo, prejudicial. Consequentemente, a prática corruptiva, na esfera administrativa, pode ser qualificada por meio do agir público contrário

¹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002, p. 28

² *Ibid.*

³ DICIO. **Significado de Corruptus**. Dicio-Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/>>. Acesso em: 27 jan. 2023;

ao interesse coletivo.

Para George Sarmiento, a corrupção seria considerada uma espécie de criminalidade oculta, ao passo que seu *modus faciendi* seria marcado pela clandestinidade e pelo sigilo. Nesse sentido, cabe enfoque ao caráter dissimulado, encoberto, inerente ao comportamento corrupto, de modo que os referidos agentes são avessos à publicidade e à probidade no agir público.⁴

Ainda de acordo com o supracitado autor:⁵

Como fenômeno jurídico, a corrupção é analisada sob diversos prismas. Para o filósofo, é considerada transgressão das normas éticas que regem os cargos públicos. O sociólogo prefere encará-la como fato social decorrente de um sistema administrativo ilegítimo e defeituoso. O antropólogo procura explicá-la como desvio de conduta ditado pela incapacidade de a autoridade resistir às tentações financeiras ou às pressões políticas para romper o pacto de lealdade ao Estado. Para o jurista dogmático, a improbidade é ato ilícito (contrário à lei) a ser punido civil, administrativa e criminalmente pelo aparelho estatal.

No plano sócio-político brasileiro, historicamente, a corrupção se apresenta como uma das mais consideráveis máculas existentes no cenário pátrio. Adotando-se como marco inicial o período colonial, a evolução cronológica brasileira se procedeu mediante práticas corruptivas, tendo em vista o interesse substancial dos portugueses consistir, tão somente, na exploração das riquezas naturais do país, realizando, para tal fim, a escravização desumana e a consequente extermínio em massa dos povos originários aqui residentes.

Evidencia-se, diante disso, que a dominação realizada pelos portugueses, notadamente com fins patrimonialistas, tinha como objetivo precípua a conquista das riquezas encontradas em território nacional, fato que se concretizou, tão somente, em razão das condutas abusivas e contrárias aos interesses da coletividade, de forma institucionalizada, por parte daqueles que detinham o poder.

Nesse caminhar, a consequência direta de tal prática, essencialmente nociva à população, foi o surgimento de uma gama de problemas crônicos, de cunho social, político e econômico, que se tornaram cada vez mais incontroláveis, em virtude das regras anti-isonômicas imposta pela Coroa Portuguesa.

Posteriormente, ao longo do século XVI, Mem de Sá, na qualidade de

⁴ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002, p. 28.

⁵ *Ibid.* p 29.

governador-geral, teve sua gestão corrompida após ter sido acusado, pelos oficiais da Fazenda, de ter enriquecido ilicitamente por meio de recursos públicos, haja vista ter sido supostamente beneficiado com pagamentos imerecidos por parte de comerciantes⁶. Infere-se, portanto, que a prática da corrupção, desde os tempos remotos, se mostra como um fenômeno cotidiano nas esferas social e política do plano brasileiro.

Segundo Frederico Dantas, ainda sobre a temática em tela, a corrupção pode ser compreendida como um fato social, ao passo que a conceituação jurídica do citado termo consistiria em um dogma, não sendo restrito à descrição fática, atribuindo, de antemão, um juízo de valor em que se é possível observar o preponderante caráter negativo intrínseco a essa conduta, refletindo, inclusive, na rejeição social.⁷

Ainda conforme ensina o referenciado autor, a crença na impunidade seria um dos principais fatores de fomento à corrupção:⁸

Por outro lado, é evidente que a certeza da impunidade, em qualquer caso, será um estímulo para a prática da corrupção. O que merece destaque é a impunidade como fator institucional, isto é, como uma realidade histórica e cultural, cuja prática é admitida como algo até certo ponto natural e, pois, relativamente legítimo, nas relações de poder.

Na esfera administrativa brasileira moderna, a valorização à moralidade na gestão pública ocorreu de forma gradual, tendo logrado notoriedade a partir da década de 30, com o Governo de Getúlio Vargas, cujas pautas governamentais eram revestidas de relevante preocupação com a moralidade e a eficiência na sua governança.

Mais adiante, durante a gestão de Juscelino Kubitschek, cabe rememorar a edição de duas normas de suma importância no que tange ao combate do enriquecimento ilícito por parte dos agentes públicos. Primeiramente, tem-se a Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoy Ilha), cuja matéria tratava do sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, daqueles bens adquiridos pelo servidor público em razão de influência ou abuso do cargo/função pública. Noutra senda, houve a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), que ampliava a referida penalização ao servidor público ou empregado em autarquia, sociedade de economia mista e fundação

⁶ ROMEIRO, Adriana. **Corrupção é algo antigo no Brasil e usá-la como arma política também**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/09/18/acorruptao-e-algo-antigo-no-brasil-e-usa-la-como-arma-politica-tambem>. Acesso em: 30 jan. 2023.

⁷ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004, p. 38-41.

⁸ *Ibid.*, p. 43.

pública que enriquecesse ilicitamente no exercício de sua função.⁹

À época da década de 90, ulteriormente, o então candidato à Presidência da República, Fernando Affonso Collor de Mello, alicerçou sua campanha sobre ideais voltados à valorização da moralidade na Administração Pública e, conseqüentemente, ao combate à corrupção, sendo, inclusive reconhecido como o “Caçador de Marajás”, em virtude da adoção de medidas conflitantes em relação aos interesses dos funcionários de altos salários do Estado de Alagoas.

Posteriormente, ao final do ano de 1992, no decorrer do Governo Collor, foi descortinado um dos maiores escândalos de corrupção da República Moderna, que culminou no *impeachment* do, até então, Presidente da República. Nesse mesmo ano, mais especificamente em 2 de junho, foi aprovada a Lei nº 8.429, denominada de Lei de Improbidade Administrativa (LIA)¹⁰, cujo objetivo precípua era o de dispor sobre as sanções aplicáveis em decorrência da prática de atos de improbidade administrativa previstos no § 4º, do artigo 37, da Constituição Federal¹¹.

Pode-se afirmar, portanto, que a gestão Collor teve papel fundamental no combate à corrupção institucionalizada no plano político brasileiro, uma vez que foi em seu mandato que ocorreu a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei n.º 8.429/92, de modo que a suspensão dos direitos políticos do então Chefe do Poder Executivo Federal representou um grande marco à repressão da improbidade no âmbito público, já que, de forma expressiva, um Governante seria penalizado pela prática de atos contrários aos interesses da Administração Pública.

2.2 Conceituação e penalização à improbidade administrativa no contexto de vigência da lei 8.429/92

Inicialmente, a Lei nº 8.429/92 foi proposta sob a forma do Projeto de Lei nº 1.446/91, apresentado, à época, pelo próprio Presidente da República, tendo sido constituído, originalmente, de apenas 13 artigos. O texto legal tratava, exclusivamente, da aplicação das

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p 2266.

¹⁰ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2022.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

sanções previstas na Carta Magna, mais precisamente no artigo 37, § 4º, para os atos de enriquecimento ilícito em razão de cargo, emprego ou função pública.¹²

Há de se enfatizar, ainda, o que dispõe o mencionado dispositivo do Texto Maior, em seu art. 37, §4º, que preconiza que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, bem como a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível¹³. Para Alexandre Mazza, tal dispositivo consistiria em uma norma de eficácia limitada, logrando aplicabilidade no âmbito prático, unicamente, com a vigência da Lei 8.429/92¹⁴.

Ainda à ótica do mencionado autor, a Lei de Improbidade Administrativa definiu contornos concretos para o princípio da moralidade administrativa na esfera pública, abrangendo o princípio da probidade em seu conteúdo, à medida que esse seria uma espécie de subprincípio inserido em uma concepção mais ampla da moralidade¹⁵.

Publicada no Diário Oficial da União, em sua Seção 1, no dia 03 de junho de 1992, a Lei 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), entrou em vigor na data de sua publicação, tendo representado um marco no que diz respeito à repressão à corrupção no âmbito brasileiro, haja vista ter fixado o parâmetro do controle judicial na prática de atos de improbidade administrativa.

Nota-se, por oportuno, que a conceituação de Improbidade Administrativa, instituída pela Lei 8.429/92, é dotada de marcante teor protetivo no que diz respeito ao princípio da moralidade administrativa. Nesse prisma, cabe definir que a imoralidade, no plano administrativo, é municiada de conceituação mais abrangente em relação à concepção aceita socialmente de ato imoral, visto que, naquela, os atos ilícitos violam padrões morais e éticos inerentes à administração pública, infringindo preceitos constitucionais fundamentais à manutenção e à máxima efetividade da coisa pública.

¹² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.446, de 1991**. Dispõe sobre o Novo Estatuto da Improbidade Administrativa. Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>>. Acesso em: 01 fev. 2023.

¹³ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

¹⁴ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022 p. 1279.

¹⁵ *Ibid.*

Noutro giro, na esfera do referido diploma legislativo, salienta-se a ausência de definição legal do que seria improbidade administrativa, ao passo que o texto legal prevê, tão somente, a classificação dos atos de improbidade, dividindo-os em três categorias distintas, em razão do resultado obtido, quais sejam: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, atos que causem prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Para Di Pietro, nesse diapasão, a conceituação da improbidade administrativa poderia ser entendida como o ato ilícito do agente público que viola não apenas a probidade ou a moralidade administrativa, formalmente impostas por lei, mas que infringe, também, os princípios éticos, de lealdade e de boa-fé, fatores inerentes à atuação administrativa.¹⁶

A lei 8.429/1992, em seu artigo 1º, instituiu que aqueles que praticassem atos de improbidade, na qualidade de agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, bem como contra empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, estariam sujeitos às penalidades previstas no citado texto legal.¹⁷

Frise-se, nesse campo, que os agentes públicos são qualificados como os sujeitos ativos dos atos ímprobos, sendo as entidades supracitadas, paralelamente, os sujeitos passivos.

No que diz respeito à redação legal, cuidou o legislador de delinear, em seu artigo 2º, o que seria Agente Público para os efeitos da lei 8.429/1992, como sendo todo aquele que exerce, ainda que de forma transitória ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades destacadas previamente.¹⁸

Sobre a temática em apreço, preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello que o conceito de agente público pode ser entendido como a mais abrangente forma de expressar, genérica e indistintamente, os sujeitos que servem ao Poder Público, ainda que de forma

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 2260.

¹⁷BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

¹⁸ *Ibid.*

transitória.¹⁹

Prevê o estimado autor, nesse contexto, que o conceito de agente público, para fins de responsabilização pela Lei de Improbidade Administrativa, abarca:²⁰

Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Di Pietro, por sua vez, elucida que o “agente público”, em termos amplos, pode ser compreendido como a pessoa física prestadora de serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta²¹.

Há de se destacar, ainda na esfera do sujeito ativo do ato de improbidade, a previsão legal disposta no artigo 3º, da lei 8.429/1992, que ampliou o rol daqueles submetidos às sanções aplicadas pelo mencionado diploma normativo, indicando que as disposições ali presentes são aplicáveis, no que couber, àquele que, independentemente da qualidade de agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, de forma direta ou indireta.²²

Na seção 1, do Capítulo 2, do mencionado diploma legal, mais especificamente em seu artigo 9º, foram elencados os atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito. Nessa esteira, enfatiza-se que tal dispositivo se mostrou de suma importância no tocante ao combate e à prevenção às variadas formas de corrupção que ensejam ao locupletamento ilícito oriundo de recursos públicos.

O preceito central do referido artigo dispõe de larga margem de abrangência em relação ao enriquecimento ilícito, pois pressupõe a vedação a qualquer tipo de vantagem patrimonial imerecida auferida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade elencados anteriormente.

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de: **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. at. amp. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 250.

²⁰ *Ibid.*, p. 251.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p.1576-1577.

²² BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

Outrossim, o principal obstáculo à responsabilização dos agentes públicos ímprobos que enriqueceram ilicitamente reside na dificuldade de investigação, uma vez que a dissimulação e a obscuridade são condições elementares ao agir corrupto. Fábio Medina Osório, sobre a temática em tela, leciona:

A probidade administrativa é protegida de forma oblíqua. Se o agente exerce função pública “lato sensu”, sua evolução patrimonial é rigorosamente controlada, tanto que, quando de sua posse, deve apresentar declaração de bens e valores que compõem seu patrimônio privado, atualizando-a anualmente, nos termos do artigo 13 e seus parágrafos, da Lei nº 8.429/92. A evolução patrimonial injustificada, aqui, gera presunção de improbidade administrativa, dentro do princípio e idéia de se proteger a aparência da honestidade dos agentes públicos, bem como justificar a declaração obrigatória de bens de patrimônio²³.

Noutro giro, ainda à luz da Lei 8.429/1992, mais precisamente em seu artigo 10, é instituída a vedação ao ato ímprobo que configura lesão ao erário, sendo admitidas, exclusivamente nessa espécie, as modalidades dolosa e culposa. Para Di Pietro, seria necessário avaliar, no caso concreto, se o agente público se comportou, minimamente, de forma desonesta, averiguando se houve má-fé em sua conduta, em conformidade ao princípio da razoabilidade.²⁴

Sob esse prisma, persistia, no campo doutrinário, divergência acerca da aplicabilidade da Lei 8.429/1992 no tocante à modalidade culposa dos atos improbidade que importavam em enriquecimento ilícito e que atentavam contra os princípios da Administração Pública, em razão da ausência de previsão expressa nesse sentido.

Aqui, enfatiza-se a posição de Waldo Fázio Júnior, cuja teoria defendia que, apenas os casos que envolvessem lesão ao erário seriam passíveis de punição pela LIA em caso de culpa ou dolo, ao passo que, nos demais atos improbidade administrativa, a Lei 8.429/1992 incidiria, tão somente, se restasse verificada a presença de dolo na conduta do agente público.²⁵

Ademais, ainda na esfera da Lei 8.429/1992, desta vez em seu artigo 11, tem-se a indicação dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, que, de acordo com o texto, podem ser qualificadas como qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade

²³ OSÓRIO, Fábio Medina. Observações acerca dos Sujeitos do Ato de Improbidade Administrativa. **Revista dos tribunais**. São Paulo, nº 750, 1998, p.187.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 272.

²⁵ JÚNIOR, Waldo Fázio: **Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos**: comentários, artigo por artigo, da lei nº 8.429/92 e do DL 201/67. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 52-54.

às instituições.

Vê-se que, segundo preconiza Di Pietro, em que pese o dispositivo legal tratar do termo “ato de improbidade”, o vocábulo ato é dotado de conceituação ampla, não sendo restrito aos atos administrativos, podendo ser exteriorizado, também, sob a forma de uma conduta ou uma omissão, sendo exigido, tão somente, que seja praticado no exercício de função pública²⁶.

Ainda para a referenciada autora, apesar da redação legal estabelecer o rol de atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito e que causam lesão ao erário, a descrição das ações seria meramente exemplificativa, não sendo excluídas demais hipóteses constantes em distinto dispositivo normativo, enfatizando, para tal conclusão, o emprego do termo “notadamente” no diploma legislativo, em que resta constatado o teor exemplificativo dos incisos seguintes. Di Pietro salienta, ainda, que, exclusivamente nos atos que atentem contra os princípios da Administração Pública, a enumeração seria taxativa.²⁷

Sob outro prisma, na esfera sancionadora dos atos ímprobos, pode-se inferir que o dispositivo Constitucional previsto no artigo 37, § 4º expõe seus efeitos condenatórios, quais sejam, “§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.²⁸

Resta constatado que a Carta Magna conferiu, ao legislador infraconstitucional, a incumbência de dispor acerca da gradatividade das sanções aplicadas aos agentes públicos em caso de comprovação de ato de improbidade administrativa.

George Sarmento destaca, ainda no que toca às penalidades ao ato ímprobo, que o Texto Maior estabeleceu a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, ao passo que se mostra perfeitamente compatível, em relação ao ordenamento jurídico pátrio, que haja a condenação nas três esferas supracitadas em razão do mesmo fato, desde que seja garantida a aplicação do devido processo legal, assegurando a ampla defesa e o contraditório.²⁹

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 2290.

²⁷ *Ibid.* p. 2291.

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

²⁹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 192.

George Sarmento menciona, ainda sobre essa temática:

Diante do exposto, podemos concluir, em primeiro lugar, que as sanções previstas no § 4º do art. 37 da Constituição Federal são essencialmente cíveis, isto é, devem ser aplicadas no âmbito da ação civil pública. Nada impede, porém, que o mesmo ato ilícito seja objeto de ação penal e de processo administrativo-disciplinar uma vez que o sistema jurídico brasileiro adota o princípio da autonomia das esferas de atuação. Por conseguinte, existe a possibilidade concreta de incidência de sanções criminais, administrativas e cíveis em razão da prática de um mesmo ato ilícito. Entretanto, a independência das esferas de atuação não impede o inter-relacionamento entre o processo administrativo, civil e criminal em matéria de prova. É possível que os elementos de convicção colhidos na ação criminal possam ser aproveitados no inquérito administrativo ou na ação civil pública na condição de prova emprestada. Mas isso não significa que a comissão processante ou os magistrados sejam obrigados a chegar à mesma conclusão quanto à culpabilidade do réu. A interpretação das provas pode ser distinta em relação aos três níveis de transgressão.³⁰

Outrossim, no que tange à responsabilização do agente que praticou ato ímprobo, a Lei 8.429/92 estabelece o rol das penas aplicadas em cada espécie de ato de improbidade administrativa. Em seu artigo 12, I, constam as penas impostas ao agente que se locupletou ilicitamente, em que é prevista a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, quando houver, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de oito a dez anos, além do pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o Poder Público, bem como de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.³¹

Noutro giro, conforme se depreende de análise do artigo 12, II, do retro epigrafado diploma normativo, em caso de lesão ao erário, a suspensão dos direitos políticos é de cinco a oito anos, ao passo que a multa civil a ser paga é calculada sob o montante de até duas vezes o acréscimo patrimonial. Aqui, além do ressarcimento integral do dano e da perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, caso concorra a essa circunstância, há, também, a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.³²

³⁰ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002, p. 193.

³¹ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

³² *Ibid.*

Por fim, em caso de atentado aos princípios da Administração Pública, pressupõe o artigo 12, III, da Lei 8.429/92, que a sanção correspondente consiste no ressarcimento integral do dano, caso haja, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, dessas vez de três a cinco anos, o pagamento de multa civil em até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, assim como a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por três anos.³³

2.3 Principais alterações promovidas pela implementação da lei 14.230/21

Sob o prisma da Administração Pública nacional, a edição da Lei 8.429/92 foi de suma importância para a repressão à improbidade administrativa e à corrupção institucionalizada, estabelecendo a tutela da moralidade e da probidade administrativa no exercício das funções públicas.

Entretanto, passadas quase 3 décadas desde a implementação da referida norma, alguns pontos da redação legal foram objeto de críticas doutrinárias. Aqui, destaca-se a lição de Marçal Justen Filho, que preceitua que, na seara prática, a LIA representou uma dissociação em relação a seu preceito central no que tange ao combate aos atos ímprobos, destacando, por exemplo, a banalização de ações de improbidade, razão pela qual se procedeu à instauração de inúmeros processos sem a presença de elementos probatórios concretos, sob o fundamento de obtê-los na fase instrutória³⁴.

O autor cita, ainda, que tal trivialização possibilitou a massificação de decisões judiciais, em sede de primeiro grau, sem a necessária e exauriente produção probatória, fundadas, única e exclusivamente, em meras presunções, fato que, à visão do teórico, representaria uma verdadeira alteração do ônus da prova, delegando ao réu o ônus da prova de sua inocência.³⁵

Outrossim, Marçal Justen ressalta que o contexto de vigência da Lei 8.429/92, no que se refere à sanção dos atos culposos com previsão no artigo 10, proporcionou uma situação de insegurança na esfera de atuação dos agentes públicos, de modo que a conceituação de ato

³³ BRASIL. *Op. Cit.*

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal: **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 8.

³⁵ *Ibid.*

ímprobo se tornou indeterminada, razão pela qual condutas, muitas vezes não ímprobos, eram penalizadas de forma ríspida. O autor elucida, portanto, que a seara punitiva da LIA passou a ser orientada sob fins diversos daqueles constitucionalmente estabelecidos.³⁶

Nesse diapasão, a proposta de reforma à Lei 8.429/92 foi exteriorizada sob a forma do Projeto de Lei 10.887, datado de 2018, cuja inovação legislativa visava à adequação do texto legal da Lei de Improbidade Administrativa no que diz respeito à jurisprudência moderna do STJ, bem como a harmonização da LIA em relação ao Código de Processo Civil de 2015 e a Lei 12.846/13, nominada Lei Anticorrupção. Ademais, a Lei 14.230 entrou em vigor no dia 26 de outubro de 2021, na data de sua publicação no Diário Oficial da União.³⁷

Feita tal definição, na esfera das principais alterações observadas com a promulgação da Lei 14.230, no que tange à improbidade administrativa, enfatiza-se aquela prevista no artigo 1º, em seus parágrafos 1º e 2º, que instituiu a tipificação dos atos ímprobos, exclusivamente, quando se restasse verificada a conduta dolosa, de modo que o elemento subjetivo do ato ímprobo seria, exclusivamente, o dolo. Nesse sentido, cabe ressaltar que a livre consciência do agente público, no tocante à ilicitude de sua conduta, é característica elementar à consumação do ato de improbidade administrativa.³⁸

Pode-se ratificar a premissa descrita acima com a leitura do § 3º, do referido artigo, que dispõe acerca do mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, de modo que, sem a devida comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Ainda no que toca à responsabilização por ato ímprobo, o § 8º, do artigo inicial, prevê a não configuração de improbidade em caso de ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, mesmo que não pacificada, ainda que a matéria não venha a ser prevacente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. Sob esse prisma, faz-se importante destacar as lições de Daniel

³⁶ JUSTEN FILHO, Marçal: **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 8.

³⁷ CADIP – Centro de Apoio ao Direito Público. TJSP. **Alterações na Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992 (Lei 14.230/2021)**. Coordenadoria do Cadip (biênio 2022-2023), São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2022. 3.ed. revista e atualizada. Ebook. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPublico/Pdf/Cadip/EspCadipImprobAdm20211026.pdf?d=1663180176227>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

³⁸ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

Amorim e Rafael Carvalho, que qualificam o referido parágrafo como representação legislativa da impossibilidade do nominado “delito hermenêutico” na esfera da improbidade administrativa.³⁹

No que toca a essa temática em análise, os mencionados autores interpretam o parágrafo 8º, do artigo 1º, como uma acertada alteração legislativa, uma vez que não se mostraria razoável que o agente público fosse responsabilizado por ato ímprobo, simplesmente, ao atuar conforme interpretação do ordenamento jurídico pátrio⁴⁰, ainda que lastreada em argumentos técnico-científicos, diversa daquela manifestada pelo membro do Ministério Público.

Os referenciados escritores conceituam que, caso houvesse a possibilidade de imputação por ato ímprobo em razão de divergência interpretativa relacionada à jurisprudência, inúmeras seriam as consequências negativas à Administração Pública nacional, de modo que surgiria uma paralisia generalizada no campo de atuação dos agentes públicos, visto que estariam receosos acerca da legalidade no âmbito de suas decisões. À visão de Daniel Amorim e Rafael Carvalho, esse panorama daria abertura ao surgimento da denominada “Administração Pública do medo”, disciplinada pela aversão à inovação e pelo apreço a comportamentos excessivamente formalistas.⁴¹

Noutra senda, destaca-se, na seara das inovações legislativas, a taxatividade firmada pela lei 14.230/21 relativamente aos atos ímprobos que atentam contra os princípios da administração pública, situada no artigo 11, com a retirada do vocábulo “notadamente”, visto no texto legal da Lei 8.429/92, que não excluía eventuais hipóteses encontradas em demais diplomas normativos, restringindo, dessa forma, às situações elencadas na moderna redação legal.

Ainda no que toca ao artigo 11, mais especificamente em seu inciso XI, enfatiza-se a novidade normativa que deu ensejo à elaboração da presente pesquisa, que determina a inserção da prática do nepotismo no rol dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, cujo texto legal prevê:⁴²

³⁹ NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 10.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 10.

⁴² BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021.

XI - nomear 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.

Acrescenta-se, desta vez no prisma de sancionamento dos atos ímprobos, as alterações situadas no artigo 12, da Lei 14.230/21, com análise a seguir. Inicialmente, no que se refere ao inciso I, em caso de enriquecimento ilícito, a nova redação do dispositivo prevê que, tanto a suspensão dos direitos políticos quanto a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios se dê por, no máximo, 14 anos, sem estabelecer um tempo mínimo para tal fim. Ainda no contexto do locupletamento ilícito, o pagamento de multa civil passou a ser equivalente ao valor do acréscimo patrimonial.⁴³

Em caso de lesão ao erário, por sua vez, o conteúdo do inciso II, do referenciado artigo, determinou o prazo máximo de 12 anos, seja para suspensão dos direitos políticos ou para proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, além de indicar uma redução no valor da multa civil, que passou a corresponder ao valor do dano causado.⁴⁴

Por fim, no que concerne aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, o inciso III, do Art. 12, prescreve uma diminuição no teor sancionador da LIA, haja vista ter excluído a suspensão dos direitos políticos, além de ter promovido a redução do montante da multa civil para 24 vezes o valor da remuneração do agente.

Noutro giro, ainda no campo das alterações substanciais implementadas com a vigência da Lei 14.230/21, salienta-se aquela disposta no artigo 17, fundamental ao desenvolvimento do presente estudo, que corresponde à legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura de ação de improbidade administrativa.

Sob esse prisma, especificamente, expõe Marçal Justen Filho que a modificação na legitimidade ativa para as ações de improbidade produz efeitos imediatos, o que determina a

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

atribuição do *Parquet* para exercício da condição de autor das ações de improbidade administrativa, ainda que essas tenham sido ajuizadas pelas entidades administrativas lesadas, à luz da Lei 8.429/92, e que se encontrem em trâmite perante os tribunais.⁴⁵

Além disso, cabe enfoque à redação atual artigo 23, da novíssima lei referenciada, que estipula o prazo prescricional relacionado à ação por ato ímprobo, na ordem de 8 anos, contados desde a ocorrência dos fatos, ou, em caso de ilícitos permanentes, do dia em que restou cessada a infração. O mencionado artigo elenca, ainda, as hipóteses de suspensão e interrupção do prazo prescricional.⁴⁶

Nota-se, em face do exposto, que diversas foram as alterações promovidas pela Lei 14.230/21 no que toca à matéria da improbidade administrativa no plano brasileiro. Como toda inovação legislativa, o conteúdo inserido pela nova lei diverge opiniões acerca da sua positividade ou regresso à Administração Pública nacional.

Vera Chemim argumenta que a modificação legislativa promoveu um arrefecimento no combate aos atos ímprobos, destacando, em sua tese, que a exigência de dolo específico, para a consumação do ato de improbidade, representa um ônus para a Administração Pública, que passa a ter o encargo de comprovar fática e juridicamente, que a lesão foi efetivamente dolosa.⁴⁷

Em visão contrária, Marçal Justen Filho defende que a edição da Lei 14.230 foi proveitosa no tocante ao combate à improbidade administrativa, haja vista ter harmonizado a LIA com os preceitos previstos constitucionalmente, ao conceituar o ato ímprobo de forma precisa, proporcionando, assim, uma maior segurança aos agentes públicos no seu âmbito funcional.⁴⁸

Nesses termos, após breve conceituação acerca dos principais aspectos da improbidade administrativa, em seguida, serão introduzidas as imprescindíveis particularidades relativas ao nepotismo, mormente aquelas que deram respaldo à sua previsão como ato ímprobo.

⁴⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 288-289.

⁴⁶ BRASIL. *Op. cit.*

⁴⁷ DESIDERI, Leonardo. **Lei de Improbidade: as ameaças (e alguns pontos positivos) do projeto aprovado na Câmara**. *Gazeta do Povo*. Brasília, 02/07/2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lei-de-improbidade-administrativa-ameacas-pontos-positivos-do-projeto-de-lei>>. Acesso em: 06 fev. 2023.

⁴⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 8-9

3. A PREVISÃO DO NEPOTISMO COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INSTITUÍDA PELO ART. 11, XI, DA LEI 14.230/2021

O enfoque temático do atual capítulo tem como objetivo demonstrar como se procedeu a evolução do nepotismo no plano brasileiro, mediante a contextualização histórica dessa prática ao longo dos anos. Aqui, busca-se evidenciar, também, como o agir nepótico viola os princípios norteadores da Administração Pública, mormente a moralidade administrativa.

Ademais, o presente capítulo tem como finalidade, também, elencar os principais motivos fáticos e jurídicos que deram respaldo à inclusão do nepotismo como ato de improbidade administrativa, por meio do advento da Lei 14.230/2021.

Nesse sentido, o corrente recorte visa a destacar demais dispositivos legais, existentes no ordenamento nacional, que são contrários à prática nepótica, salientando, também, posições jurisprudenciais e oriundas do poder executivo significativas no que toca à repressão do nepotismo na seara administrativa nacional.

3.1 O histórico do nepotismo no contexto jurídico-administrativo brasileiro

Historicamente, a prática do nepotismo é condição concomitante à evolução humana. Sob o aspecto biológico, o ser humano é guiado à luz do instinto primitivo que estabelece o dever de proteção à sua prole e a seus familiares. Adam Bellow, teórico norte-americano, remete o surgimento do nepotismo à seleção natural, ao passo que a inclinação humana voltada à proteção dos familiares mais frágeis seria uma espécie de “seleção por parentesco”, com o intuito precípuo de preservação da herança genética.⁴⁹

No contexto da Idade Média, por sua vez, mais precisamente entre os séculos XV e XVI, há registros de benefícios concedidos pelos papas da época a seus familiares, agraciando-os com cargos de notável relevância ao Clero, tais como bispos, cardeais e padres, conforme leciona Gabriel Mazaro.⁵⁰

No plano brasileiro, por seu turno, o nepotismo subsiste desde o Período Colonial, uma vez que o marco inicial da prática nepótica nacional, historicamente, corresponde à solicitação realizada por Pero Vaz de Caminha, escrivão português da frota de Pedro Álvares

⁴⁹ BELLOW, Adam. **Em louvor do nepotismo: uma história natural**. 1ª Ed. São Paulo, A Girafa, 2006. p. 78-95.

⁵⁰ MAZARO, Gabriel. **Nepotismo. Familiar pode ocupar cargo no governo?**. 25 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/nepotismo/>>. Acesso em 22 fev. 2023.

Cabral, que, ao enviar uma carta ao Rei de Portugal, contendo uma descrição acerca das primeiras impressões do país descoberto, requereu que esse concedesse emprego ao seu genro.⁵¹

Sob esse prisma, no âmbito administrativo moderno, Alexandre Mazza, ao delimitar o conceito de nepotismo, preconizou: “Nepotismo (do latim *nepotis*, sobrinho) é a nomeação de parente para ocupar cargo de confiança. Contrária à moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas”⁵².

Celso Antônio Bandeira de Mello, noutro giro, equiparou o agir nepótico à corrupção, enfatizando que tais estigmas eram decorrentes de uma precária fiscalização desempenhada pelo Estado, o que, conseqüentemente, transferiria tal responsabilidade aos particulares, que, motivados pela cobiça dos empreendimentos privados, atuariam de forma contrária aos interesses da Administração Pública⁵³.

Para Cármen Lúcia, noutra vertente, o comportamento nepótico poderia ser compreendido sob a conduta, ocorrida no âmbito da Administração estatal, cujos agentes públicos, valendo-se dos cargos por eles ocupados, concedem favores e benefícios de caráter pessoal a seus parentes e amigos, mediante o agraciamento ao exercício de cargos em comissão.⁵⁴

Destarte, infere-se que o nepotismo se mostra como uma grande mácula observada ao longo dos tempos na história humana, ao passo que pode ser compreendido como o favorecimento imerecido a parentes ou pessoas próximas, em decorrência de função desempenhada, visando à concessão de vantagens a terceiros baseada, unicamente, em laços de parentesco e afinidade, notadamente com fins antagônicos em relação à meritocracia.

Salienta-se, a partir disso, que o modo operacional do nepotismo se apresenta com considerável semelhança se comparado à prática corruptiva, haja vista que são pautados na contraposição aos princípios basilares da atuação administrativa, ignorando, em seu exercício, as imposições legais, éticas, de probidade e de boa-fé inerentes ao agir público.

⁵¹ CAMINHA, Pero Vaz de. Carta. In: CASTRO, Silvio. **A carta de Pero Vaz de Caminha**. 1ª Ed. Porto Alegre: L&PM, 2003. p. 116;

⁵² MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. at. amp. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 229.

⁵⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 213.

Faz-se importante ressaltar, ainda, a existência do denominado nepotismo cruzado, também conhecido por transnepotismo, situação em que o benefício não é, imediatamente, concedido em função do laço sanguíneo, mas sim visando à troca de favores com terceiros, mediante designações recíprocas, de modo que é ocasionado quando dois agentes públicos, de forma voluntária e paralela, agraciam familiares um do outro, por meio de cargos públicos. Aqui, em razão de não haver parentesco entre o agente público, que viabilizou a nomeação, e o beneficiado, a identificação do nepotismo carece de investigação ainda mais aprofundada, tendo em vista sua dificultosa comprovação.

No que toca ao nepotismo cruzado, demonstra-se importante mencionar o conteúdo de decisão do STF no bojo do MS 24.020/DF, com relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, cuja situação fática consistia em uma nomeação, realizada pelo então impetrante, de uma assessora, para exercício de cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, situado em Vitória-ES. Ocorre que a citada beneficiada por cargo comissionado era nora de um magistrado, que, por seu turno, nomeou a esposa do impetrante para desempenho de cargo em comissão, dessa vez no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região no Rio de Janeiro-RJ.⁵⁵

Nessa oportunidade em tela, a Suprema Corte entendeu por restar configurada a prática do transnepotismo, em razão da comprovação de que as nomeações tinham como objetivo o interesse recíproco entre os agentes, constatando o desvio de finalidade em virtude da violação ao princípio da moralidade administrativa, tendo culminado na invalidação do ato.⁵⁶

Ainda no campo jurisprudencial, faz-se necessário salientar a vedação ao denominado nepotismo póstumo, instituída pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso em Mandado de Segurança de nº 63.160/RJ⁵⁷, sob relatoria do Ministro Sérgio

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Mandado de Segurança 24.020**. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEPOTISMO CRUZADO. ORDEM DENEGADA. [...] No mérito, configurada a prática de nepotismo cruzado, tendo em vista que a assessora nomeada pelo impetrante para exercer cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, sediado em Vitória-ES, é nora do magistrado que nomeou a esposa do impetrante para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, sediado no Rio de Janeiro-RJ. [...]. Impetrante: HÉLIO MÁRIO ARRUDA. Impetrado: RELATOR DO TC Nº 012.247/1999-5 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relator: Joaquim Barbosa, 06 de março de 2012. Inteiro Teor do Acórdão . Brasília, p. 1-13, 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2174134>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **Recurso em Mandado de Segurança 63.160/RJ**. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. NÃO OCORRÊNCIA. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. NEPOTISMO PÓSTUMO.. Recorrente : João Sylvestre Ribeiro De Castro Neto. Recorrido: Estado do Rio de Janeiro. Relator:

Kukina, cujo entendimento proferido pelo Tribunal, no caso em análise, pugnou pela comprovação de conduta nepótica, ainda que de forma póstuma, observada quando da designação do recorrente para assunção temporária das serventias extrajudiciais antes titularizadas por seu falecido pai, ainda que de forma interina.

Na ocasião em comento, o STJ decidiu que a comprovação de não existência de nepotismo, em relação ao anterior delegatário, revelaria-se como um requisito negativo essencial a tais nomeações, em conformidade ao princípio constitucional da moralidade administrativa, muito embora o requerente fosse substituto mais antigo ao referido cargo.

Restou-se constatado, a partir disso, que a existência de parentesco imediato com o respectivo delegatário daria ensejo à revogação da designação do impetrante para assumir a direção, ainda que de forma interina, pelo cartório anteriormente delegado a seu genitor, uma vez que tal atribuição configuraria a prática nepótica.

Sob outro enfoque, é necessário destacar o ensinamento de João Gaspar Rodrigues, que esclareceu acerca da existência do nominado nepotismo indireto, ocorrido quando a autoridade concedente agracia, mediante cargo de livre provimento, parentes, cônjuges ou companheiros de pessoas subordinadas a ela, na esfera da mesma pessoa jurídica do agente nomeante.⁵⁸

3.2 A prática nepótica violando os princípios constitucionais da administração pública, especialmente a moralidade administrativa

Preliminarmente, merece destaque o texto constitucional acostado ao artigo 37, *caput* que preconiza que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁵⁹. Nesse diapasão, evidencia-se que a prática nepótica se revela extremamente prejudicial à Administração Pública, sendo possível perceber que tal condição é, no âmbito prático, contraposta aos

Min. Sérgio Kukina, 02 de fevereiro de 2021. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-7, 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000606219&dt_publicacao=17/02/2021. Acesso em: 30 mar. 2023.

⁵⁸ RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de informação legislativa**, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ed. 196, ano 2012, p. 205-220, 15 out. 2012. Bimestral. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496928>. p. 209. Acesso em: 30 mar. 2023

⁵⁹BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

princípios basilares elencados previamente, em seus diversos níveis, conforme se vê a seguir.

Inicialmente, no que tange ao princípio da legalidade, Di Pietro leciona que sua respectiva densidade mandamental consiste na limitação, por imposição legal, da atividade estatal, ao passo que atuação do poder público necessita de previsão decorrente de lei, com a clara finalidade de coibir a prática de atos abusivos por parte do Estado. Outrossim, a estimada autora ensina que, ao contrário da esfera privada, no âmbito público, seria vedado ao agente estatal a atuação pautada na autonomia da vontade, ao passo que a motivação dos atos administrativos é oriunda de diplomas legais.⁶⁰

É válido salientar, também, o que dispõem os incisos II e IV, ainda do Art. 37 do Texto Maior, que elencam os requisitos para a livre nomeação e exoneração de cargo em comissão, quais sejam:⁶¹

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos **previstos em lei**, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (grifou-se).

Nesses termos, apesar da conceituação do vocábulo “funções de confiança”, destaca-se a necessidade de previsão legal para atribuição de cargo comissionado, à luz do princípio da legalidade, o que, em outros termos, configura uma limitação constitucional ao nepotismo, haja vista que a nomeação de parentes, para exercício dos cargos e funções mencionados, estão condicionados à autorização legal.

Sob outro aspecto, no tocante ao princípio constitucional da impessoalidade, faz-se relevante compartilhar a definição trazida por Alexandre Mazza, que preceitua o referido teor principiológico como sendo um dever de imparcialidade na atuação do agente público, visando à tutela do interesse público, sendo vedada a prática de discriminações e privilégios imerecidos, não extensíveis aos particulares, no desempenho da função administrativa⁶².

⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 244 e 245.

⁶¹BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁶² MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 245.

Logo, conclui-se que o nepotismo, observado mediante o agraciamento com cargos públicos em razão de vínculo de parentesco relacionado ao agente público concedente, revela-se como uma violação expressa ao princípio da impessoalidade.

Noutro giro, no que se refere ao princípio da publicidade, Alexandre Mazza o descreve como sendo o dever de divulgação oficial dos atos administrativos, ensejando a um contexto abrangente de amplo acesso dos indivíduos às informações de sua utilidade, contemplando, também, o encargo estatal de promover a transparência no campo de atuação administrativa.⁶³ Isso posto, infere-se que a prática nepótica, muitas vezes disfarçada, obscura, é oposta ao que prevê o princípio supradestacado.

Com efeito, no que diz respeito ao princípio constitucional da eficiência, incluído pela emenda constitucional 19/98, Alexandre Mazza aponta como sendo um dos pilares da Reforma Administrativa, cujo objetivo visava à implementação do modelo de administração pública gerencial, com a clara finalidade da efetivação de um controle de resultados na atuação estatal. O aludido autor enfatiza, nesse sentido, que o princípio da eficiência abrange, em seu conteúdo: economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional na atividade administrativa⁶⁴.

Faz-se mister salientar, ademais, a lição de Fábio Lins de Lessa Carvalho acerca da eficiência da Administração Pública, que, à visão do autor, seria alcançada a partir de uma melhor utilização dos recursos existentes de ordem material e humana, visando à efetivação e à garantia dos direitos fundamentais.⁶⁵

Enfatiza-se, ainda no que toca ao princípio da eficiência, acepção trazida pelo referenciado escritor, que preconizou a necessidade de a atividade administrativa não estar, tão somente, restrita aos parâmetros impostos pela legalidade, mas sim que sua atuação esteja, necessariamente, baseada na busca pela realização de atos ótimos, utilizando-se, para tal fim, da devida observância aos comandos legais.⁶⁶

Noutro giro, Fábio Lins frisou que a atuação administrativa pode ser considerada legítima, unicamente, caso seja possível a efetivação, de forma satisfatória, dos interesses de

⁶³ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 263.

⁶⁴ *Ibid.* p. 272.

⁶⁵ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. A eficiência da Administração Pública e a Efetividade dos Direitos Fundamentais. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord.); FILHO, José dos Santos Carvalho. **Direito administrativo inovador**. 1. ed. Curitiba: Juruá; 2015. p. 171.

⁶⁶ *Ibid.* p. 174.

seus destinatários, ao passo que a Administração Pública moderna, no que tange à execução de suas inúmeras tarefas, teria o encargo de, em todas elas, prezar pela eficiência no seu campo funcional, tendo em vista seu caráter instrumental.⁶⁷

Percebe-se, em face do exposto, que o agir nepótico infringe o princípio da eficiência, tendo em vista que o critério utilizado para a nomeação é, exclusivamente, o laço sanguíneo, sem a devida análise dos requisitos apresentados previamente, sendo antagônico ao melhor rendimento da atividade administrativa em razão da inobservância dos padrões meritocráticos.

Sob outro enfoque, no que tange ao princípio da moralidade administrativa, cabe abordagem mais aprofundada. Frederico Dantas, ao conceituar a moralidade administrativa, explicou que essa está intimamente conectada ao princípio da legalidade, em seu sentido amplo, visto que o aspecto geral da Administração Pública, em termos legais, contempla, além da adequação formal da atividade à lei, sua adequação material, abarcando pressupostos de honestidade, lealdade e boa-fé.⁶⁸

De acordo com a lição do estimado autor, à luz do princípio da moralidade administrativa, a atividade estatal necessita ser materialmente legal, compreendendo o viés moral em seu conteúdo, não sendo suficiente que a conduta do agente público seja formalmente lícita.⁶⁹

Para George Sarmento, noutra senda, a moralidade estava impreterivelmente associada à ideia de boa administração, uma vez que a densidade mandamental do citado princípio teria como objetivo a plena satisfação do bem comum, dos interesses coletivos primários. Em outros termos, a finalidade pública dos atos administrativos poderia ser entendida como o “termômetro da moralidade”, especialmente se analisada a partir de um elemento essencial à sua validade.⁷⁰

Ainda sobre a temática em tela, faz-se mister salientar o ensinamento de Alexandre Delduque Cordeiro, tendo elucidado que o princípio da moralidade administrativa constitui

⁶⁷ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. A eficiência da Administração Pública e a Efetividade dos Direitos Fundamentais. In. CARVALHO, Fábio Lins Lessa (coord.); FILHO, José dos Santos Carvalho. **Direito administrativo inovador**. 1. ed. Curitiba: Juruá; 2015. p. 179.

⁶⁸ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004. p. 62.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 115.

um mandamento emanado da Constituição Federal, direcionado a todo agente público no seu campo funcional, cujo teor preconiza que esse adeque sua atuação com fundamento na concepção comum de honestidade e no sentimento geral de boa-fé, utilizando-se de padrões éticos no âmbito de suas funções⁷¹.

Com efeito, o estimado autor relaciona o princípio da moralidade com a probidade administrativa, ao informar:

Ainda dentro do campo da moralidade administrativa, cumpre não olvidar o conceito de improbidade administrativa. A improbidade administrativa pode ser conceituada como espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao Erário.⁷²

Nesse caminhar, é possível observar que a conceituação da moralidade administrativa é dotada de abrangência mais ampla se comparada à moral comum, tendo em vista que aquela serve de fundamento para toda o funcionamento da atividade administrativa, podendo ser entendida sob a concepção de moralidade jurídica, especialmente no tocante à distinção, na esfera prática, entre boa e má administração.

Ademais, complementando essa definição do que seria a atuação administrativa de qualidade, ressaltam-se as lições de Juarez de Freitas, que definiu ser a administração pública eficiente e eficaz um direito fundamental, mediante o cumprimento de seus deveres baseado na transparência, imparcialidade, motivação e observância ao princípio da moralidade. Nesse cenário, seria uma obrigação da Administração Pública, no que tange às relações administrativas, atuar em conformidade aos mandamentos constitucionais que a norteiam.⁷³

Em oportunidade distinta, ainda sobre a temática em análise, o citado autor elenca um rol de garantias que compõem o direito à boa administração⁷⁴ destacando o direito à Administração Pública transparente, em conformidade com o princípio da publicidade, bem como o direito à imparcialidade no âmbito da atividade administrativa estatal, em respeito à igualdade, e o direito à Administração Pública proba, com a utilização de preceitos éticos no

⁷¹ CORDEIRO, Alexandre Delduque. **Três indagações sobre o princípio da moralidade administrativa: Teoria política, teoria do direito e teoria da constituição em transformação**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 99.

⁷² *Ibid.*

⁷³ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

⁷⁴ FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do “poder de polícia administrativa”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012; p. 312.

plano funcional dos agentes públicos.

Dito isso, pode-se concluir, por oportuno, que a prática do nepotismo se desvela como incompatível com os princípios constitucionais, especialmente a moralidade administrativa, haja vista que, em se tratando da mera nomeação para cargo em comissão alicerçada no vínculo de parentesco com o agente público, há a inobservância dos preceitos explicitados previamente, mormente a boa-fé, a honestidade e a ética na atuação administrativa.

Cabe enfatizar, a título de explicação, a lição aduzida por Rafael Carvalho Rezende Oliveira, que, sobre a temática em apreço, concluiu:⁷⁵

O princípio da moralidade, inserido no art. 37 da CRFB, exige que a atuação administrativa, além de respeitar a lei, seja ética, leal e séria. Nesse sentido, o art. 2.º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/1999 impõe ao administrador, mormente nos processos administrativos, a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Ex.: vedação do nepotismo constante da Súmula Vinculante 13 do STF.

Nota-se, em face do exposto, que a prática nepótica, em se tratando da contratação de parentes ao exercício de cargos públicos comissionados, além de infringir a concepção comum de justiça, tem como consequência direta a instabilidade e a precariedade na prestação do serviço público, visto que a nomeação é baseada no favoritismo, não sendo observados os reais critérios visando à máxima eficácia da Administração Pública.

3.3 Repressão à prática do nepotismo nos âmbitos legislativo, executivo e jurisprudencial, sobretudo no que diz respeito à moralidade administrativa

Apesar do Art. 11, em seu inciso XI, da Lei 14.230/21, ter instituído o nepotismo como hipótese de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, previamente à elaboração do referido texto legal, o agir nepótico já era vedado no plano brasileiro, conforme pode se observar a seguir.

Inicialmente, à época da década de 90, a edição da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, tinha como objetivo dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Nesse mencionado diploma normativo, mais especificamente em seu Art. 117, inciso VII, o legislador infraconstitucional prescreveu que seria defeso ao servidor público manter, sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil. Ademais,

⁷⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021; p. 106.

consta, no inciso seguinte, a proibição ao servidor público de se valer do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, com fundamento na dignidade da função pública.⁷⁶

Resta constatado, dessa forma, que o 2 incisos citados acima, especialmente se analisados em conformidade com o restante do texto legal, tem como escopo a repressão ao agir nepótico, sobretudo no campo operacional dos servidores públicos, com a clara manifestação em favor da tutela da moralidade e da impessoalidade administrativas.

Noutro giro, no tocante à recente Lei 14.133/21, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a prática nepótica foi vedada no âmbito das contratações públicas, especificamente no parágrafo único do Art. 48, que preceitua:⁷⁷

Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Ainda no que diz respeito à Lei de Licitações, dessa vez em seu artigo 122⁷⁸, infere-se que o citado texto legal prevê a possibilidade do contratado subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento, no bojo da execução do contrato, até o limite autorizado e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais.

No entanto, analisando-se o parágrafo 3º, do referido artigo, observa-se a proibição ao nepotismo no âmbito das terceirizações, nos termos da mencionada lei, haja vista o diploma legal tratar acerca da vedação à subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes dessa forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou de agente público que desempenhe função na licitação.

Para Christianne de Carvalho e Cristiana Fortini, sobre esse aspecto da Lei 14.133/2021, a expressa vedação ao comportamento nepótico, nas hipóteses de subcontratação, teria como finalidade precípua a observância do princípio da impessoalidade

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em 1 mar. 2023.

⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021**. Dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193> Acesso em 1 mar. 2023.

⁷⁸ *Ibid.*

na esfera das terceirizações previstas na citada lei.⁷⁹

Sob outro prisma, na esfera do Poder Executivo, também há previsão contrária ao agir nepótico, no contexto da administração pública federal, acostada ao Decreto de nº 7.203, editado em 4 de junho de 2010.

Segundo o referido diploma, são vedadas as nomeações de cônjuge, companheiro ou parente na linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, incluindo dos membros ou juízes ligados ao tribunal, além todos os servidores ocupantes de cargo de direção ou assessoramento, para cargos comissionados, bem como para a contratação de servidores temporários e a admissão de estagiários assessoramento, para desempenhar cargo em comissão ou função de confiança, para as contratações temporárias e para as contratações diretas com dispensa ou inexigibilidade de licitações em que a afinidade possa existir entre os sócios, gerentes ou diretores da pessoa jurídica.⁸⁰

Nesse caminhar, inúmeras são as decisões oriundas do Poder Judiciário que se mostram adversas à prática nepótica, cuja análise merece destaque a seguir. Inicialmente, faz-se mister salientar a Resolução de nº 7, datada de 18/10/2005 e elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça, que prevê, exaustivamente, a descrição das hipóteses que constituem o nepotismo, em seu artigo 2º, combatendo sua realização no âmbito os órgãos do Poder Judiciário.⁸¹

Nesse referenciado dispositivo, por seu turno, resta terminantemente proibido o provimento de cargos aos cônjuges, companheiros, parentes em linha reta e colaterais até terceiro grau de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no mesmo Tribunal ou Juízo do agente concedente.

Ademais, cabe análise mais aprofundada acerca da edição da Súmula Vinculante de nº 13, oriunda do Supremo Tribunal Federal, em 21 de agosto de 2008, cujo conteúdo objetiva à vedação de que o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta, colateral ou por

⁷⁹ FORTINI, Cristiana; oliveira, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 1. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 369;

⁸⁰ BRASIL. **Decreto 7.203 de 2010**. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm>. Acesso em: 1 mar. 2023;

⁸¹ BRASIL. **Resolução nº 07 do CNJ de 18 de outubro de 2015**. 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/atos/detalhar/187>>. Acesso em: 1 mar. 2023;

afinidade, até o terceiro grau, de agentes públicos, fossem favorecidos com a nomeação para ocupar cargos públicos dotados de livre provimento.⁸²

Inicialmente, à época da década de 60, o então Ministro da Suprema Corte Victor Nunes Leal realizou proposta da criação de um instituto denominado “súmula de jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal”, cujo intuito precípua consistia em amenizar a demanda excessiva acometida aos membros do STF, mediante a elaboração de orientação interpretativa predominante nas esferas dos tribunais.⁸³

Sobre a temática em comento, leciona De Plácido e Silva que a conceituação etimológica do termo Súmula seria advinda do latim, *summula*, que corresponderia a algo que, de modo sintético e abreviado, elucida e descreve uma premissa mais ampla.⁸⁴ Nesses termos, no âmbito jurídico, as súmulas representam o entendimento consolidado do Tribunal que a elaborou, no que toca a certas questões judiciais, que servirá de fundamento às decisões futuras.

Noutro giro, salienta-se, aqui, o texto constitucional que dispõe acerca da edição das Súmulas Vinculantes, mais especialmente em seu artigo 103-A, que preceitua:⁸⁵

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.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Sessão Plenária de 21/08/2008. Publicado no DJe sob o nº 162 de 29/08/2008, p. 1; Diário Oficial da União de 29/08/2008, p. 1. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

⁸³ LEAL, Victor Nunes. **Atualidade do Supremo Tribunal Federal**. Rev. Forense, v. 208; 1964. p. 15;

⁸⁴ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Vols. III e IV. 10ª ed. univ. Rio de Janeiro: Forense; 1987, p. 297.

⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Nota-se, em face do exposto, que a implementação da Súmula vinculante de nº 13 representou um verdadeiro marco no combate do agir nepótico, haja vista ter instituído, nas esferas no Poder Judiciário e da administração pública, a expressa vedação à nomeação baseada em laços de parentesco ou afinidade para desempenho de cargos de livre provimento. Aqui, cabe acrescentar que a redação sumular em análise definiu que a prática do nepotismo cruzado, citado anteriormente, constitui violação direta à Constituição Federal.⁸⁶

Depreende-se do referenciado dispositivo Constitucional, ademais, que a violação ao conteúdo tratado em sede de Súmula Vinculante, bem como sua aplicação de forma descabida, enseja a anulação do ato administrativo ou a cassação da decisão judicial que o originou mediante Reclamação ao STF.

A partir disso, evidencia-se que, posteriormente à elaboração da referida Súmula, a prática nepótica estaria passível de anulação, se originada de ato administrativo, ou até mesmo cassação, em caso de decisão judicial, em decorrência da garantia assegurada pelo citado sucedâneo recursal, podendo a Suprema Corte, inclusive, determinar que seja proferida nova decisão judicial, conforme particularidades do caso concreto.⁸⁷

Noutro giro, inúmeras são as decisões judiciais, contrárias ao agir nepótico, que deram respaldo à edição da mencionada Súmula Vinculante de nº 13, cuja análise será realizada a seguir. Primeiramente, merece destaque o Mandado de Segurança de nº 23.780-5, originário do Maranhão, impetrado contra o Plenário do Tribunal de Contas da União e o Juiz Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, visando à anulação de ato que exonerou a impetrante de cargo de livre provimento.⁸⁸

Alega a impetrante, na condição de servidora pública da Secretaria Estadual de

⁸⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Sessão Plenária de 21/08/2008. Publicado no DJe sob o nº 162 de 29/08/2008, p. 1; Diário Oficial da União de 29/08/2008, p. 1. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 23.780-5**. MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.. Impetrante: Terezinha de Jesus Cunha Belfort. Impetrado: Tribunal de Contas da União e Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região. Relator: Joaquim Barbosa, 28 de setembro de 2005. Coord. de análise de jurisprudência. Brasília, p. 109-119, 2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>>. Acesso em: 4 mar. 2023;

Educação, que teria sido colocada à disposição do mencionado Tribunal Regional do Trabalho, no ano de 1989, para desempenho de cargo em comissão, exercendo, desde então, atividades características de cargos de confiança naquela Corte. Informa a requerente, ainda, que sua nomeação foi considerada ilegal, após denúncia dirigida ao Tribunal de Contas da União, em razão da servidora ser irmã do vice-presidente do TRT da 16ª Região.⁸⁹

Na oportunidade em tela, sob relatoria do então ministro Joaquim Barbosa, o Supremo Tribunal Federal pugnou, por unanimidade, pela denegação da Segurança, por entender que estaria comprovada a prática nepótica, em apreço à moralidade administrativa, princípio basilar de toda a Administração Pública, em qualquer esfera do poder, conforme pode se observar:⁹⁰

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

Servidora pública da Secretaria de Educação nomeada para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região à época em que o vice-presidente do Tribunal era parente seu. Impossibilidade.

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. Mandado de segurança denegado.

(MS 23780 Supremo Tribunal Federal Relator: Ministro Joaquim Barbosa Data da Decisão: 28/09/2005 Data da Publicação: 03/03/2006) (grifo nosso).

Em oportunidade distinta, é válido destacar o teor do Recurso Extraordinário de nº 579.951-4, com interposição contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que, em sede de apelação de ação declaratória de nulidade de ato administrativo, decidiu pela não demonstração de ilegalidade na nomeação de irmão de vereador e de vice-prefeito para o desempenho de cargos comissionados no plano municipal.⁹¹

⁸⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 23.780-5. MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO.** Impetrante: Terezinha de Jesus Cunha Belfort. Impetrado: Tribunal de Contas da União e Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região. Relator: Joaquim Barbosa, 28 de setembro de 2005. Coord. de análise de jurisprudência. Brasília, p. 109-119, 2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

⁹⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 579.951-4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova. Relator: Ricardo Lewandowski, 20 de agosto de 2008. Coord. de análise de jurisprudência. Brasília, p. 1876-1940, 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

⁹¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 579.951-4. 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. Recorrido: Município de Água

O acórdão recorrido sustentou, no caso em análise, pela inaplicabilidade, nos âmbitos Executivo e Legislativo, da Resolução nº 7, de 2005, oriunda do Conselho Nacional de Justiça e citada previamente, salientando que a vedação ao agir nepótico nas esferas dos citados poderes exigiria a edição de lei formal específica para tal fim, enfatizando, ainda, que a mera nomeação de parentes dos agentes políticos, para o desempenho de cargos de livre provimento, não viola qualquer dispositivo do Texto Maior.⁹²

Em entendimento diverso, concluiu a Suprema Corte, por unanimidade e sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que a vedação à prática nepótica independe da edição de lei formal, ao passo que decorreria, diretamente, dos princípios constitucionais localizados no art. 37, caput, da Carta Magna, tendo decidido o STF pela anulação das nomeações citadas, em razão do vínculo sanguíneo com os mencionados agentes políticos, conforme se vê:

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE.

I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita.

II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática.

III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

IV - Precedentes.

V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão.

(Supremo Tribunal Federal - RE 579951 – Recurso Extraordinário Data da Decisão: 20/08/2008 Data da Publicação: 24/10/2008 Relator: Ministro Ricardo Lewandowski).⁹³

Nota-se, por oportuno, que a repressão e a vedação ao nepotismo se mostram consubstanciados nas três esferas de poder existentes na República brasileira, sendo

Nova. Relator: Ricardo Lewandowski, 20 de agosto de 2008. Coord. de análise de jurisprudência. Brasília, p. 1876-1940, 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587>>. Acesso em: 4 mar. 2023;

⁹² BRASIL. *Op. cit.*;

⁹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 579.951-4**. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova. Relator: Ricardo Lewandowski, 20 de agosto de 2008. Coord. de análise de jurisprudência. Brasília, p. 1876-1940, 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

destacados, anteriormente, inúmeros dispositivos normativos e decisões judiciais contrárias à tal prática. Pode-se inferir, a partir disso, que se resta consolidado um macrossistema de combate ao agir nepótico, obtido a partir da atuação conjunta dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

Infere-se, a partir de averiguação dos dispositivos elencados anteriormente, que a atividade nepótica, enquanto concessão indiscriminada, por parte de agentes públicos, de vantagens a parentes e familiares, baseada, exclusivamente, em critérios de parentesco e afinidade, se revela extremamente nociva ao interesse público, violando, diretamente, os princípios constitucionais assegurados à Administração Pública.

Nesse diapasão, a inovação legislativa que instituiu a previsão do nepotismo como ato de improbidade administrativa, com a vigência da Lei 14.230/2021, representou um marco no que tange à coibição do citado costume no campo funcional dos agentes estatais, atribuindo sanções severas àqueles condenados nos termos do referido diploma normativo.

Dentre as penalidades impostas ao agente que proceder à prática nepótica, enquanto ato ímprobo que atenta contra os princípios da administração pública, destacam-se aquelas dispostas no artigo 12, III, do mencionado texto legal, que dispõe acerca da possibilidade de pagamento de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, bem como a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de, até, 4 anos.⁹⁴

Ainda no campo sancionatório, enfatizam-se as penalidades localizadas no *caput* do referido artigo, que estipulam as sanções de ressarcimento integral do dano patrimonial, caso se mostre efetivo, sem prejuízo das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, conforme a gravidade e a extensão do ato danoso.⁹⁵

Ademais, sob outro enfoque, faz-se necessário complementar que, muito embora o comportamento nepótico seja mácula recorrente na esfera sociopolítica brasileira, algumas

⁹⁴ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁹⁵ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

são as previsões doutrinárias e jurisprudenciais que definem hipóteses de não configuração do nepotismo no caso concreto, cuja análise merece destaque especial, a ser efetuado na seção subsequente.

3.4 Hipóteses de não configuração do nepotismo no âmbito prático

Há de se destacar, de antemão, que os diversos dispositivos normativos e decisões judiciais elencados previamente foram de suma importância no que tange ao combate e à repressão ao nepotismo. Noutra giro, faz-se necessário esclarecer que, muito embora a prática nepótica se revele como extremamente prejudicial à administração pública pátria, o próprio ordenamento jurídico nacional prevê hipóteses de não configuração do referido comportamento na esfera prática, demonstrando verdadeiros requisitos específicos à sua constatação, conforme se vê.

Inicialmente, no campo doutrinário, merece enfoque à lição de João Gaspar Rodrigues, que elencou 5 hipóteses em que a prática nepótica, muito embora se mostrasse aparente, não restaria configurada, quais sejam:

I – Quando o parente já é servidor efetivo numa determinada entidade política. Não pode, por exemplo, mesmo sendo efetivo ser cedido para outra entidade;

II – Nomeação de parente para ocupar cargo de natureza política, como: Ministros, Secretários de Estado e Secretários Municipais;

III – O servidor (efetivo ou não) já exercia cargo em comissão (ou de confiança) ou função gratificada antes de seu parente ser eleito ou nomeado (no caso de secretários ou ministros);

IV – Também não se verifica a prática vedada quando o casamento, ou o início da união estável, for posterior ao tempo em que os cônjuges ou companheiros já estavam no exercício dos cargos ou funções, em situação que não caracterize ajuste prévio;

V – A contratação de serviços ou produtos de empresas pertencentes a parentes de gestor, desde que se tenha submetido a processo regular de licitação.⁹⁶

No plano jurisprudencial, por seu turno, demonstra-se essencial elencar a decisão oriunda do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, no bojo da Remessa Necessária Cível de nº 0800369-93.2016.8.12.0032, sob relatoria do Desembargador Odemilson Roberto Castro Fassa.

Trata-se, inicialmente, de Ação Civil Pública de improbidade administrativa, ajuizada

⁹⁶ RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de informação legislativa**, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ed. 196, ano 2012, p. 205-220, 15 out. 2012. Bimestral. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496928>. p. 212. Acesso em: 30 mar. 2023;

pelo Ministério Público Estadual, em desfavor de Luiz Ferreira Viana e Maria das Dores de Oliveira Viana, pela prática nepótica, referente à nomeação daquele para cargo comissionado de Chefe de Gabinete do Poder Executivo Municipal, na gestão dessa, que seria sua esposa e Prefeita do Município de Deodápolis/MS.⁹⁷

Na oportunidade em tela, o TJMS pugnou pela não constatação de nepotismo, sob o fundamento de que o Supremo Tribunal Federal estaria afastando, em casos semelhantes, a aplicação da Súmula Vinculante de nº 13 aos cargos públicos de natureza política, ressalvadas as hipóteses de inequívoca falta de razoabilidade, observada em razão de manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral.⁹⁸

Na situação em análise, portanto, entendeu o referido tribunal pela não caracterização do agir nepótico em virtude da mera designação de Luiz Ferreira Viana para o exercício de cargo de confiança, nomeado pela então prefeita, sua cônjuge Maria das Dores de Oliveira Viana, uma vez que não se demonstrou comprovada falta de razoabilidade pela manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral do nomeado, além de não restar constatada a existência de má-fé, dolo, desonestidade ou qualquer elemento volitivo apto a configurar improbidade nos atos apontados, conforme se vê:⁹⁹

EMENTA. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. NOMEAÇÃO DE CÔNJUGE PARA CARGO DE CHEFE DE GABINETE – CARGO PÚBLICO DE NATUREZA POLÍTICA E COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – NÃO CONFIGURAÇÃO DE NEPOTISMO. SENTENÇA MANTIDA. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a nomeação do cônjuge de prefeito para o cargo de Chefe de Gabinete, **por se tratar de cargo público de natureza política, não caracteriza, por si só, nepotismo e ato de improbidade administrativa. Não demonstrada a inequívoca falta de razoabilidade na nomeação por ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral da nomeada, não há falar em nepotismo.** (grifo nosso).

Sob outro enfoque, faz-se mister ressaltar a posição oriunda do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, no bojo da Apelação Cível de nº 1003851-31.2017.8.11.0041, interposta pelo Ministério Público Estadual, sob relatoria da Desembargadora Maria Erotides

⁹⁷ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (3ª Câmara Cível). **Remessa Necessária Cível 0800369-93.2016.8.12.0032.** REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. NOMEAÇÃO DE CÔNJUGE PARA CARGO DE CHEFE DE GABINETE – CARGO PÚBLICO DE NATUREZA POLÍTICA E COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – NÃO CONFIGURAÇÃO DE NEPOTISMO. SENTENÇA MANTIDA.. Recorrido: Ministério Público Estadual. Relator: Des. Odemilson Roberto Castro Fassa, 20 de setembro de 2021. Inteiro Teor do Acórdão. p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=1165943&cdForo=0>. Acesso em: 29 mar. 2023;

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

Kneip Baranjak, cuja situação fática consistia na nomeação, por parte do Governador, de Flávia de Souza Almeida, ao cargo de Assessora Especial da Casa Civil, e de seu cônjuge, Marcos Roberto Sovinski (servidor efetivo), para o cargo de Secretário Adjunto da Administração Sistêmica da SETAS.¹⁰⁰

No caso em comento, decidiu o TJMT pela não configuração de comportamento nepótico, haja vista não haver qualquer relação de hierarquia e subordinação entre os servidores envolvidos, ao passo que foram nomeados, pelo então Governador do Estado, para o exercício de cargos comissionados em Secretarias distintas, conforme se evidencia:

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SERVIDORES PÚBLICOS – NEPOTISMO - RELAÇÃO DE PARENTESCO: CÔNJUGES – EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS EM SECRETARIAS DE ESTADO DISTINTAS – AUSÊNCIA DE RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO E HIERARQUIA – NÃO CONFIGURAÇÃO DE NEPOTISMO – RECURSO DESPROVIDO. 1. **Inexistência de hierarquia e subordinação entre os servidores envolvidos que, embora conviventes em união estável, exercem as suas funções em Secretaria de Estado distintas.** 2. Não configuração de nepotismo. 3. Inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 do STF. 4. Recurso de Apelação desprovido. (grifo nosso).¹⁰¹

Com efeito, mostra-se importante ressaltar que a exigência de hierarquia entre o agente nomeante e o indivíduo beneficiado por meio de cargo comissionado, a título de consumação do nepotismo, é requisito acolhido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Trata-se da Reclamação de nº 18.564/SP, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, cuja decisão sustentou, no caso concreto, que a incompatibilidade ao agir nepótico, prevista pela Súmula Vinculante nº 13, não seria, unicamente, em virtude da existência direta de relação de parentesco entre pessoa designada e agente concedente, mas em razão da presunção de que a designação para exercício de cargo comissionado tenha sido destinada à pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial efetivo de interferir no processo de seleção, como se vê:

¹⁰⁰ MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (1ª Câmara de Direito Público e Coletivo). **Recurso de Apelação Cível 1003851-31.2017.8.11.0041.** RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SERVIDORES PÚBLICOS – NEPOTISMO - RELAÇÃO DE PARENTESCO: CÔNJUGES – EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS EM SECRETARIAS DE ESTADO DISTINTAS – AUSÊNCIA DE RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO E HIERARQUIA – NÃO CONFIGURAÇÃO DE NEPOTISMO – RECURSO DESPROVIDO. Apelante: Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Apelados: Flávia de Souza Almeida e Marcos Roberto Sovinski. Relatora: Des. Maria Erotides Kneip Baranjak, 19 de julho de 2021. Inteiro Teor do Acórdão. p. 1-5, 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjmt.jus.br/consulta/visualiza-relatorio/PJe/Segunda/94858968/Acordao>. Acesso em: 30 mar. 2023.

¹⁰¹ *Ibid.*

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DE NEPOTISMO. RECLAMAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. LIMINAR ANTERIORMENTE DEFERIDA CASSADA. 1. Com a edição da Súmula Vinculante nº 13, embora não se tenha pretendido esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, foram erigidos critérios objetivos de conformação, a saber: i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante.

2. Em sede reclamatória, com fundamento na SV nº 13, **é imprescindível a perquirição de projeção funcional ou hierárquica do agente político ou do servidor público de referência no processo de seleção para fins de configuração objetiva de nepotismo na contratação de pessoa com relação de parentesco com ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento no mesmo órgão, salvo ajuste mediante designações recíprocas.** 3. Reclamação julgada improcedente. Cassada a liminar anteriormente deferida. (grifo nosso).¹⁰²

Em oportunidade distinta, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, no bojo do Recurso em Mandado de Segurança de nº 26.085/RO, de relatoria do Ministro Arnaldo Esteves Lima, que à constatação do comportamento nepótico, na seara prática, seria necessária avaliação detalhada sobre o momento da designação ou nomeação à ocupação de cargo em comissão, ao passo que, caso essa seja anterior ao ato de posse do agente ou servidor público nomeante, não restaria observada a prática nepótica.

Na ocasião em comento, o então recorrente, que seria ocupante do cargo comissionado de Diretor-Geral do Centro de Medicina Tropical de Rondônia, sustenta que foi nomeado para ocupar cargo comissionado de forma anterior à eleição de seu irmão para deputado estadual, ao passo que a posse de seu familiar não teria influência à sua designação para cargo de livre provimento, motivo pelo qual não seriam aplicáveis a ele as sanções cabíveis ao comportamento nepótico.

O STJ, por seu turno, decidiu que assistia razão ao recorrente, haja vista ter sido nomeado para exercício de cargo em comissão anos antes de seu irmão ter sido eleito deputado estadual, ao passo que não se mostraria razoável auferir que o cargo político teve

¹⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Reclamação 18564/SP**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DE NEPOTISMO. RECLAMAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. LIMINAR ANTERIORMENTE DEFERIDA CASSADA. Reclamante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Reclamado: Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes, 23 de fevereiro de 2016. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-29, 2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur353306/false>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

influência na designação para o cargo comissionado, consoante se evidencia:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. NOMEAÇÃO EM CARGO COMISSIONADO DO PODER EXECUTIVO. POSTERIOR ELEIÇÃO DO IRMÃO PARA DEPUTADO ESTADUAL. NEPOTISMO. NÃO-OCORRÊNCIA. LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE. EMENDA CONSTITUCIONAL PREVENDO EXCEÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. Nos termos do art. 462 do CPC e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a legislação superveniente deve ser considerada pelo julgador ao apreciar a causa. 2. Conforme determina o art. 11, § 5º, da Constituição do Estado de Rondônia, com redação dada pela EC 59/07, **não há nepotismo quando a designação ou nomeação do servidor tido como parente para a ocupação do cargo comissionado ou de função gratificada for anterior ao ato de posse do agente ou servidor público gerador da incompatibilidade**. 3. Recurso ordinário provido.¹⁰³

Em face de todo o exposto, evidencia-se que o comportamento nepótico se apresenta como uma notável estigma no âmbito sociopolítico nacional, acrescentando-se que sua respectiva comprovação, na esfera prática, carece de análise minuciosa e aprofundada. Aqui, faz-se necessária relevância à atuação dos agentes públicos, que se apresenta como de suma importância à repressão de tal hábito no âmbito público, especialmente no que tange ao campo funcional do Ministério Público, cuja análise merece destaque específico, a ser elaborado no capítulo subsequente.

¹⁰³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 6.085/RO**. DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. NOMEAÇÃO EM CARGO COMISSIONADO DO PODER EXECUTIVO. POSTERIOR ELEIÇÃO DO IRMÃO PARA DEPUTADO ESTADUAL. NEPOTISMO. NÃO-OCORRÊNCIA. LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE. EMENDA CONSTITUCIONAL PREVENDO EXCEÇÃO. RECURSO PROVIDO.. Recorrente: Gilberto Miotto. Recorrido: Estado de Rondônia.. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, 19 de agosto de 2009. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-7, 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800011473&dt_publicacao=28/09/2009. Acesso em: 29 mar. 2023.

4. O PAPEL INSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE AO NEPOTISMO

O recorte temático do presente capítulo tem como escopo apresentar como se procedeu à consolidação institucional do Ministério Público como legitimado exclusivo à propositura de ação por ato ímprobo, sob a ótica da Lei 14.230/21, destacando, nesse cenário, a importância desse órgão na tutela da probidade administrativa pátria, bem como relevantes aspectos jurisdicionais relativos ao tema em tela.

Aqui, busca-se delimitar a extensão do campo operacional do Ministério Público no combate ao nepotismo enquanto ato ímprobo, elencando as principais modificações incluídas pela Lei 14.230/21 em relação à Lei 8.429/92 no que tange à atuação da mencionada instituição na apuração da prática de improbidade administrativa, mormente a previsibilidade legal de instauração de inquérito civil e da proposição de acordo de não persecução civil.

Com efeito, o corrente capítulo se destina a discorrer acerca da novidade legislativa que restringiu as hipóteses de ato de improbidade administrativa às condutas dolosas, discorrendo sobre como procedeu a atuação do *Parquet* em seu plano funcional, avaliando as consequências de tal inovação no que tange à melhor fiscalização e à mais adequada punição da prática nepótica, objetivando sua erradicação no plano brasileiro, em respeito ao princípio da moralidade administrativa.

4.1 Da legitimidade para interpor ação de improbidade administrativa

Anteriormente, sob a vigência da Lei 8.429/92, a legitimidade ativa para interposição de ação por improbidade administrativa era conferida, concorrentemente, ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada no pleito, conforme previa o artigo 17, do mencionado diploma legislativo.¹⁰⁴

Sob esse prisma, para George Sarmiento, o papel do Ministério Público, no tocante à apuração da prática de ato ímprobo à luz da referida lei, era dotado de teor predominante. O aludido autor esclarece, nesse diapasão, que a atividade ministerial abarca, simultaneamente, a

¹⁰⁴ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

possibilidade de instauração de procedimento administrativo e a de instauração de inquérito policial, caso sejam obtidos indícios suficientes de que o ato ímprobo configura crime, podendo a requisição do *Parquet* ser realizada de ofício, mediante requerimento da autoridade administrativa ou oriunda de representação formulada por qualquer pessoa.¹⁰⁵

Nesse sentido, o referenciado escritor enfatiza que o campo funcional do Ministério Público, muito embora não previsto de forma expressa na Lei 8.429/92, abrangeria a possibilidade de instauração de inquérito civil para apuração de ato ímprobo, sem prejuízo da investigação por meio de processo administrativo disciplinar.¹⁰⁶

Ainda para o mencionado autor, conforme será mais detalhado adiante, o inquérito civil consiste em procedimento administrativo pré-processual, cuja finalidade se observa a partir da investigação de eventuais violações de direitos difusos e coletivos para posterior propositura de ação civil pública.¹⁰⁷

Noutro giro, salienta Frederico Dantas que, em razão de seu caráter fundamental à investigação por ato ímprobo, o *Parquet*, enquanto instituição, demandaria uma série de prerrogativas constitucionais inerentes à sua atuação funcional, tais como a vitaliciedade, a irredutibilidade de vencimentos, a inamovibilidade, a prerrogativa de foro, dentre outras previstas no Texto Maior, visando à máxima eficácia e à correta operacionalização do combate à improbidade administrativa no âmbito nacional.¹⁰⁸

De acordo com George Sarmiento, novamente, a extensão operacional do Ministério Público, na condição de legítimo representante dos direitos coletivos, reverbera na sua não vinculação à necessidade de pertinência temática no contexto de legitimação para propositura de ação civil pública, uma vez que o poder-dever de investigação por ato ímprobo seria advindo da necessidade de tutela, atribuída à tal instituição, dos interesses difusos da coletividade.¹⁰⁹

Nesse caminhar, pode-se perceber que, conforme bem ensina o referido autor, sob a vigência da Lei 8.429/92, o órgão ministerial teria o encargo de, em todos os casos que se

¹⁰⁵SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 150-151.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 152.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004 p. 94.

¹⁰⁹SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 153.

restasse concretizada a prática de dano lesivo ao erário, tomar as medidas necessárias à recomposição do dano, com a conseqüente responsabilização do agente ímprobo.¹¹⁰

Posteriormente, com o advento da Lei 14.230/21, inúmeras foram as alterações implementadas no que toca à temática da improbidade administrativa. Frise-se, aqui, aquela inovação inserida em seu artigo 17¹¹¹, que conferiu ao Ministério Público, em caráter exclusivo, a legitimidade para propositura de ação nos termos do aludido diploma normativo, diferentemente do que ocorria na época de vigência da Lei 8.429/92.

No que diz respeito à legitimação do *Parquet* para ajuizamento de ação de improbidade administrativa, Daniel Neves e Rafael Oliveira expõem que tal previsão legal tem fundamento no texto constitucional, mais especificamente em seu artigo 129, III, que preconiza que um dos objetivos substanciais do Ministério Público corresponde à eventualidade de promoção de inquérito civil e de ação civil pública, visando à proteção do patrimônio público e social, bem como de demais interesses difusos e coletivos.¹¹²

Nesses termos, segundo os mencionados escritores, em todas as ações coletivas ajuizadas pelo órgão ministerial, que objetivem à tutela do patrimônio público, a legitimidade conferida à tal órgão estaria, plenamente, justificada, com fundamento na espécie de direito protegido.¹¹³

Ainda no âmbito da legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura de ação por ato ímprobo, instituída pela Lei 14.230/21, salienta-se que o Supremo Federal já declarou inconstitucional tal modificação legislativa, consoante se observa a seguir.

Trata-se da recentíssima decisão oriunda da Suprema Corte, no bojo da ação direta de inconstitucionalidade interposta sob o nº 7042/DF, requerida pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, com acórdão publicado no dia 28 de fevereiro do corrente ano, conforme se vê:¹¹⁴

¹¹⁰ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 153.

¹¹¹ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

¹¹² NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.p. 176.

¹¹³ *Ibid.* p. 177.

¹¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF.CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPITOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR**

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira. 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa. [...] 7. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA (A) **DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DO CAPUT E DOS §§ 6º-A E 10-C DO ART. 17, ASSIM COMO DO CAPUT E DOS §§ 5º E 7º DO ART. 17-B, DA LEI 8.429/1992, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230/2021, DE MODO A RESTABELECER A EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL;** [...] (grifo nosso).

Na oportunidade em tela, o STF pugnou pela ampliação da legitimidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa, outorgando, de forma concorrente e disjuntiva, a legitimidade ativa ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada no pleito para propositura das mencionadas demandas, sob o fundamento de que uma eventual restrição da legitimação dessa para a propositura da ação por ato de improbidade, se apresentaria como

ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE..[...] Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-338, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>>. Acesso em: 1 mar. 2023;

uma violação à Carta Magna, limitando o amplo acesso à jurisdição.¹¹⁵

No que toca a essa inovação jurisprudencial, contrária ao dispositivo legal, sustentam Daniel Neves e Rafael Oliveira que a decisão da Suprema Corte não se mostrou a mais acertada no caso concreto, haja vista o preponderante teor sancionatório conferido à ação de improbidade administrativa no que tange à punição do agente público, de modo que a referida espécie de demanda não mais serviria à proteção do patrimônio público, que deveria ser tutelado mediante ação civil pública.¹¹⁶

Os referidos autores conceituam, nessa senda, que a novidade legislativa que restringiu a legitimidade ativa para interpor ação de improbidade ao MP, com o advento da Lei 14.230/2021, se mostrou extremamente razoável e coerente, cabendo à pessoa jurídica pleitear a tutela do patrimônio público mediante a interposição de ação civil pública.¹¹⁷

Pode-se perceber, a partir disso, que, muito embora o *Parquet* não seja mais o legitimado exclusivo para demandar em ação por ato ímprobo, sua atuação funcional se mostra de suma importância no que tange ao combate à prática nepótica, conforme será melhor abordado na seção subsequente.

4.2 Dos meios utilizados pelo *parquet* no tocante à investigação e punição pela prática do nepotismo, especialmente sobre o inquérito civil e o acordo de não persecução civil

Até o presente momento, restou-se constatado que o agir nepótico se apresenta como uma verdadeira mácula existente no contexto sociopolítico nacional, razão pela qual se mostra necessária a utilização de medidas cabíveis à coibição de tal ato. Nesse sentido, em consonância ao que fora destacado inicialmente, diversas são as formas de atuação do

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF.CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.**[...] Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-338, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>>. Acesso em: 1 mar. 2023;.

¹¹⁶ NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.172-173.

¹¹⁷ *Ibid.*

Ministério Público que objetivam ao combate do nepotismo, conforme será melhor observado adiante.

Preliminarmente, merece destaque o dispositivo legal, acostado ao artigo 22, da Lei 14.230/21, que prevê a possibilidade de instauração, por parte do órgão ministerial, de inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado visando à apuração de potenciais atos ilícitos contrários ao que dispõe o diploma legislativo, cabendo ao *Parquet*, ainda, a eventualidade de proposição de inquérito policial.¹¹⁸

No tocante à propositura de inquérito civil, especialmente, faz-se mister ressaltar a lição de Marçal Justen Filho, tendo explicado que sua respectiva instauração se mostra extremamente eficaz no que diz respeito à apuração por ato ímprobo, de modo que a mera informação da existência de tais atos, muitas vezes veiculadas por meios midiáticos e desprovidas de elementos probatórios mínimos, não dá ensejo, por si só, à propositura de ação de improbidade administrativa.¹¹⁹

Ainda no âmbito de interposição de inquérito civil, destaca-se o que dispõe o artigo 23, em seu §1º, da Lei 14.230/2021, cujo conteúdo prevê que sua instauração culmina na suspensão do curso do prazo prescricional, por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos.¹²⁰

Sobre essa temática em análise, especialmente no viés punitivista da LIA, frisa o escritor supracitado que a promoção de inquérito civil ou de procedimento administrativo para apuração dos atos ímprobos se mostra como de fundamental importância à repressão à improbidade administrativa, tendo em vista que minimiza o risco de consumação da prescrição no caso concreto.¹²¹

Diante das razões expostas, no que tange ao nepotismo, especificamente enquanto ato ímprobo, a investigação mediante inquérito civil se demonstra como sendo dotada de

¹¹⁸ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

¹¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 267.

¹²⁰ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

¹²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 268.

maior credibilidade e força probatória para eventual propositura de ação de improbidade administrativa em face do agente público.

Nessa esteira, enfatiza-se a recente instauração de inquérito civil, ocorrida no mês de fevereiro do presente ano por parte do Ministério Público do estado de Sergipe, visando à apuração de prática nepótica nas esferas da prefeitura e da câmara municipal de Canindé de São Francisco.¹²²

No caso em comento, o *Parquet* estadual direcionou recomendação ao prefeito e ao presidente da Câmara Municipal de Vereadores, para que, no prazo de 10 dias úteis, procedessem à exoneração e a rescisão de todos os ocupantes de cargos comissionados que possuam relação de parentesco, até o terceiro grau com o prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, procurador-geral do município, chefe de gabinete, vereadores, além dos demais ocupantes de cargo de direção, chefia e assessoramento no âmbito municipal.¹²³

Para Daniel Neves e Rafael Oliveira, inclusive, a instauração de inquérito civil se mostra perfeitamente compatível em caso de existência simultânea de procedimento administrativo, instaurado pela Administração Pública, visando à apuração de fatos conexos, sem a ocorrência de *bis in idem* haja vista que, na primeira situação, em virtude da impossibilidade de aplicação de sanções, a participação do agente público seria desnecessária, podendo haver a mitigação da ampla defesa e do contraditório.¹²⁴

De forma oposta, no âmbito administrativo, as normas que asseguram o contraditório e a ampla defesa são oriundas da eventualidade sancionatória, razão pela qual a participação do agente público, no bojo investigativo epigrafado, revela-se imprescindível.¹²⁵

Noutro giro, faz-se mister ressaltar a inovação legislativa referente à diferenciação entre ação por improbidade administrativa e ação civil pública, observada no artigo 17, em seu parágrafo 16, da Lei 14.230/21, que prevê:¹²⁶

¹²² MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE. G1. **MPE instaura inquérito civil para apurar denúncias de nepotismo na prefeitura e câmara de Canindé de São Francisco**. Sergipe: Globo, 2023. Através de nota, a prefeitura informou que promoverá uma análise relacionada aos cargos comissionados. . Disponível em: <<https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2023/02/13/mpe-instaura-inquerito-civil-para-apurar-denuncias-de-nepotismo-na-prefeitura-e-camara-de-caninde-de-sao-francisco.ghtml>>. Acesso em: 8 mar. 2023;

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 228.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021.

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Nesses termos, para Marçal Justen Filho, o conteúdo legal acima explanado enquadrava a ação de improbidade administrativa sob um caráter de “ação típica”, vedando, de forma expressa, a prática costumeiramente observada de veiculação da pretensão de sancionamento por improbidade mediante ação civil pública.¹²⁷

Noutro giro, ainda no campo funcional do Ministério Público, a partir da edição da Lei 14.230/21, no que diz respeito ao combate à prática nepótica, mostra-se necessária ênfase ao que dispõe o artigo 17-B, do citado diploma normativo, que instituiu a legitimidade ao *Parquet* para realização, no âmbito cível, de acordo de não persecução civil, desde que ocorra, simultaneamente, o ressarcimento integral do dano e a reversão, destinada à pessoa jurídica lesada, da vantagem obtida indevidamente.¹²⁸

O parágrafo 1º, do mencionado artigo, elenca os requisitos necessários à propositura do acordo de não persecução civil, quais sejam:¹²⁹

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Sobre essa temática exposta, Marçal Justen Filho aduz que a inovação legislativa instituiu a viabilidade da resolução consensual de conflitos envolvendo atos de improbidade administrativa, mediante a composição acordada entre agentes públicos e sujeitos privados,

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

¹²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 208.

¹²⁸ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

¹²⁹ *Ibid.*.

obtida a partir de concessões recíprocas, com a finalidade precípua de restauração dos efeitos patrimoniais oriundos de condutas ímprobas.¹³⁰

À luz da lição proposta pelo mencionado autor, a proposição de acordo de não persecução civil, no âmbito prático, se mostraria de grande valia à Administração Pública no que tange à punição do agente ímprobo, uma vez que consolidaria a possibilidade de condenação desse de forma independente ao desenvolvimento de processo judicial, cuja característica se revela, de forma usual, como sendo moroso e problemático.¹³¹

No que diz respeito ao agir nepótico, ante o exposto, a interposição do referido acordo se apresenta sob sua face célere no que toca à responsabilização do agente que cometeu ato de improbidade administrativa, haja vista que, como definido previamente, seria independente do ajuizamento de ação por ato ímprobo, o que, na seara prática, culminaria na sanção mais célere.

Consoante bem lecionam Daniel Neves e Rafael Oliveira, a referida novidade legislativa constitui uma faculdade do Ministério Público, que poderá efetuar a proposição do citado acordo em conformidade às circunstâncias do caso concreto.¹³²

No entanto, os citados autores questionam sobre a violação ao princípio da isonomia no caso de atribuir, individualmente a cada membro do *Parquet*, a eventualidade de proposição do acordo, ao passo que isso seria tendente à variação de acordo com a individualidade de cada promotor. Aqui, para os autores, sob a lógica isonômica, seria positivo que todo réu de ação por ato ímprobo ter a ciência, de antemão, acerca da viabilidade da propositura de acordo.¹³³

Nesses termos, em face de sua natureza predominantemente negocial, ocorrido o descumprimento por parte do agente estatal, a consequência seria o retorno à situação anterior à celebração do acordo. Segundo Daniel Neves e Rafael Oliveira, sob esse viés, a definição anterior corresponde à uma questão de justiça que visa a evitar manobras dotadas de má-fé, uma vez que o texto legal é claro ao definir que a proposição de acordo de não persecução civil depende do integral ressarcimento do dano, e não de uma mera promessa de

¹³⁰JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 228.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 347.

¹³³ *Ibid.*

ressarcimento.¹³⁴

Infere-se, portanto, que tal novidade legislativa consiste em um mecanismo atribuído ao Ministério Público, a partir da edição da Lei 14.230/21, com o intuito de combate ao nepotismo enquanto ato de improbidade administrativa. Nesse diapasão, faz-se mister salientar o acordo de não persecução civil proposto pelo Ministério Público do Ceará, por intermédio da Promotoria de Justiça de Parambu, sob o nº 001/2021, em que se restou comprovada a prática nepótica por parte do Prefeito do citado município.¹³⁵

No caso descrito, o órgão ministerial propôs, em sede do mencionado acordo, a cessação completa e imediata de todas as práticas administrativas que ensejam ao nepotismo, com a previsão do agente político se abster de nomear parentes de até 3º grau para exercício de cargo comissionado na esfera do município de Parambu, com instituição de multa pecuniária no valor de R\$ 5.000,00, simultaneamente.¹³⁶

Pode-se perceber, portanto, que as novidades implementadas sob a vigência da Lei 14.230/21 foram de fundamental importância à repressão ao agir nepótico, na condição de ato ímprobo. Todavia, até o presente momento, subsistem fatores que atuam como óbice à investigação e à punição da prática nepótica no plano brasileiro, cuja abordagem será melhor detalhada na seção seguinte.

4.3 A exigência do dolo como elemento subjetivo para configuração do nepotismo enquanto ato ímprobo

Inicialmente, sobre a temática em análise, faz-se mister rememorar que a prática nepótica, na condição de ato de improbidade administrativa, observada sob a nomeação para desempenho de cargo de livre provimento, embasada, exclusivamente, em critérios de parentesco ou afinidade, se revela como extremamente prejudicial à Administração Pública, tendo em vista os motivos elencados ao longo da presente pesquisa, razão pela qual se

¹³⁴ NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.p. 352.

¹³⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ . **MPCE. Parambu: MPCE celebra acordos com prefeito para pagamento de multas por nepotismo e prorrogação ilegal de contratos**. Ceará: MPCE, 2023. O Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), por intermédio da Promotoria de Justiça de Parambu, celebrou, nesta sexta-feira (10/12), dois acordos de não persecução civil (ANPC) com o Prefeito de Parambu.. Disponível em:

<<http://www.mpce.mp.br/2021/12/parambu-mpce-celebra-acordos-com-prefeito-para-pagamento-de-multas-por-nepotismo-e-prorrogacao-ilegal-de-contratos/#:~:text=No%20Acordo%20de%20N%C3%A3o%20Persecu%C3%A7%C3%A3o,comissionados%20no%20munic%C3%ADpio%20de%20Parambu>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

¹³⁶ *Ibid.*

comprova a necessidade de repressão e combate a esse agir perverso.

Sob esse viés, merece destaque a corrente doutrinária que defende que a edição da Lei 14.230/21 ocasionou um notável arrefecimento no que tange à punição por ato de improbidade administrativa. Aqui, salienta-se o artigo 1º, em seu parágrafo primeiro, do referido diploma legislativo, tendo instituído, em caráter exclusivo, que os atos de improbidade administrativa somente se qualificam a partir das condutas dolosas, cuja abordagem reverberou em consideráveis divergências no campo doutrinário.¹³⁷

Nesse caminhar, cuidou o legislador de delinear, no parágrafo seguinte, o conceito de dolo para efeito de aplicação da citada lei, que consiste na vontade livre e consciente de alcançar os resultados ilícitos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 do diploma legislativo, não bastando, para tal, a mera voluntariedade do agente.¹³⁸ Já no parágrafo 3º, encontra-se disposição que o trivial exercício de função ou desempenho de competências públicas, sem a devida constatação de ato doloso com finalidade ilícita, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.¹³⁹

Ademais, ainda na esfera legislativa em tela, destaca-se o parágrafo 5º, do artigo 11, que prevê a não configuração de improbidade administrativa nos casos de mera nomeação ou indicação política por parte daqueles detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição, em cada caso, de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.¹⁴⁰

Consoante ensina Di Pietro, sob a vigência da Lei 8.429/92, em que pese o texto legal ter definido a previsibilidade de responsabilização culposa por ato ímprobo, em seu artigo 10, havia uma predominância, no âmbito prático, da necessidade de avaliação acerca da confirmação de um mínimo teor de má-fé que demonstrasse a presença de um comportamento desonesto quando da ocorrência de algum ato ilegal.¹⁴¹ Em contrapartida, enfatiza a referida autora que o advento da Lei 14.230 vinculou as hipóteses de ato ímprobo à verificação da existência de conduta dolosa.¹⁴²

¹³⁷ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella: **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 2296.

¹⁴² *Ibid.* p. 2295.

Nesse cenário, Marçal Justen Filho no que tange ao conceito de dolo, preceitua:¹⁴³

Um dos núcleos da reforma promovida pela Lei 14.230/2021 consistiu em afirmar que a improbidade somente se configura nos casos de conduta dolosa. O elemento subjetivo do tipo da improbidade é o dolo. Isso significa a consciência do sujeito quanto à antijuridicidade de sua conduta e a vontade de praticar a ação ou a omissão necessária à consumação da infração.

Pode-se concluir, ante o explanado, que o pleno conhecimento acerca da ilicitude do ato praticado pelo agente público, bem como sua vontade específica para a concreção da prática antijurídica, são condições inerentes à configuração de ato de improbidade administrativa a ser sancionado pela Lei 14.230/21.

Ademais, em que pese a inovação legislativa ter instituído contornos concretos à definição das condutas ímprobas, analisando-se o modo de agir nepótico, especialmente, é possível perceber que a constatação do elemento subjetivo doloso, no caso concreto, demonstra-se extremamente dificultosa, haja vista que se faria necessário avaliar, de forma minuciosa e individual, a motivação que deu origem à nomeação para exercício de cargo comissionado, fato muitas vezes dissimulado no âmbito das nomeações para cargos de livre provimento.

Nesse diapasão, demonstra-se de fundamental importância enfatizar as lições de Rita Tourinho, tendo conceituado, a partir de análise do comportamento nepótico, que dois seriam os aspectos inerentes a tal agir: um de cunho objetivo e outro de vertente subjetiva. O aspecto objetivo consistiria na relação de parentesco ou afinidade entre o nomeante e o nomeado, ao passo que o elemento subjetivo corresponderia à intenção específica de satisfazer interesses particulares mediante a designação de familiares para desempenho de cargo comissionado.¹⁴⁴

Para a referenciada escritora, dessa forma, a comprovação do aspecto subjetivo, no caso concreto, mostraria-se extremamente dificultosa, ao passo que se revelaria suficiente e razoável, a título de constatação do agir nepótico, a confirmação do elemento objetivo, observado sob o vínculo de parentesco ou afinidade entre a autoridade concedente e o indivíduo beneficiado.

Ainda para Rita Tourinho, dessa vez em outra oportunidade, a restrição às condutas

¹⁴³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 35.

¹⁴⁴ TOURINHO, Rita. **O Combate ao Nepotismo e a Súmula Vinculante nº 13: Avanço ou Retrocesso?** Goiânia: Ministério Público do Estado de Goiás, 2011. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portaIweb/hp/6/docs/o_combate_ao_nepotismo_e_a_sumula_vinculante_no_13_avanco_ou_retrocesso.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023. p. 2.

dolosas específicas, a título de sancionamento nos termos da Lei 14.230/21, ocasionaria um considerável aumento na impunidade referente às graves lesões ao patrimônio público originadas pelo demonstrado descaso, pela ausência de compromisso e responsabilidade na manutenção da coisa pública.¹⁴⁵

A partir disso, infere-se que o agente público que proceder à prática nepótica, caso não se mostre devidamente comprovada sua intenção específica para tal finalidade, não estaria sujeito às sanções previstas na Lei 14.230/21, ainda que tenha atuado de forma negligente, imprudente ou imperita.

Jurisprudencialmente, resta consolidada a exigência de comprovação de conduta dolosa para consumação do nepotismo enquanto ato de improbidade administrativa, conforme se depreende do Agravo de Instrumento de nº 0049168-18.2021.8.16.0000, cujo entendimento proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná definiu que, para a configuração de nepotismo em cargos políticos, seria exigida análise acerca do prisma objetivo (efetiva relação de parentesco) e subjetivo (propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo).¹⁴⁶

Trata-se da situação fática originada no bojo da Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa de nº 0000741-31.2021.8.16.0051, proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná, em 08/07/2021, em desfavor do Prefeito Municipal de Corumbataí do Sul e de sua filha, em razão daquele ter realizado nomeação dessa para exercício do cargo de Secretária de Ação Social.¹⁴⁷

Notificado, o mencionado prefeito alegou que sua filha, que, à época dos fatos, tinha

¹⁴⁵ TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro : MPRJ, ed. 84, ano 2022, p. 147-169, 4 nov. 2022. Bimestral. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita%20Tourinho_RMP84.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

¹⁴⁶ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (5ª câmara cível). **Agravo de Instrumento nº 0049168-18.2021.8.16.0000**. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DA FILHA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO. SECRETÁRIA DE AÇÃO SOCIAL. ALEGAÇÃO DE NEPOTISMO. CARGO POLÍTICO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. [...] e) Acrescente-se que a Lei 14.230/21, ora aplicável, dispôs que “Art. 11 (...) § 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente”, o que não se verifica de plano. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. Agravante: Alexandre Donato e outro. Relator: Des. Leonel Cunha, 01 de julho de 2022. Acórdão. Paraná, p. 1-21, 2022. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000018562891/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0049168-18.2021.8.16.0000>>. Acesso em: 12 mar. 2023;

¹⁴⁷ *Ibid.*

18 anos e ainda não possuía diploma em instituição de ensino superior, teria plena capacidade civil para exercer o cargo de Secretária de Ação Social, sem violar qualquer legislação, haja vista que o cargo de Secretária seria “cargo político”, ao passo que não necessitaria de qualificação técnica, pois não seria alcançada pela Súmula Vinculante de nº 13, do STF.¹⁴⁸

Nesses termos, o citado órgão ministerial elaborou a Recomendação Administrativa de nº 05/2021, direcionada aos referidos réus, cujo conteúdo tratava acerca do pedido de exoneração da secretária, no prazo de 72 horas, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa, bem como a advertência de que não fosse nomeado qualquer outro parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para cargo de direção, chefia ou assessoramento, na administração pública direta e indireta, solicitações que, por sua vez, não foram acolhidas pelo chefe do poder executivo municipal, pelos motivos elencados previamente por ele.¹⁴⁹

Posteriormente, ainda no caso em tela, o Tribunal de Justiça decidiu, em sede de Agravo de Instrumento interposto pelos réus, pela não caracterização da prática nepótica, tendo em vista a não comprovação do dolo específico acerca da obtenção de vantagem ilícita baseada em laço sanguíneo, muito embora os indícios obtidos em sede investigatória corroborassem à tal conclusão, como se vê:¹⁵⁰

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DA FILHA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO. SECRETÁRIA DE AÇÃO SOCIAL. ALEGAÇÃO DE NEPOTISMO. CARGO POLÍTICO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. a) O entendimento majoritário do STF para a questão, adotado por esta 5ª Câmara Cível, é de que para a configuração de nepotismo em cargos políticos, exige-se análise sob o prisma objetivo (efetiva relação de parentesco) e subjetivo (propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo). b) Não se verifica qualquer impedimento objetivo para o exercício do cargo de Secretária de Ação Social pela Agravante, analisando-se a Lei Municipal que não prevê para o cargo a formação

¹⁴⁸ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (5ª câmara cível). **Agravo de Instrumento nº 0049168-18.2021.8.16.0000**. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DA FILHA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO. SECRETÁRIA DE AÇÃO SOCIAL. ALEGAÇÃO DE NEPOTISMO. CARGO POLÍTICO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. [...] e) Acrescente-se que a Lei 14.230/21, ora aplicável, dispôs que “Art. 11 (...) § 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente”, o que não se verifica de plano. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. Agravante: Alexandre Donato e outro. Relator: Des. Leonel Cunha, 01 de julho de 2022. Acórdão. Paraná, p. 1-21, 2022. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000018562891/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0049168-18.2021.8.16.0000>>. Acesso em: 12 mar. 2023..

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

específica em Curso Superior ou qualquer outro requisito. c) As funções atribuídas ao cargo não apresentam nenhum empecilho em serem exercidas por uma pessoa de 18 anos, sendo a nomeação de livre escolha. d) Os Agravantes demonstraram, a princípio, indícios de que a Secretária possui condições para exercício da função, além de não se verificar inaptidão comprovada, irregularidade ou incapacidade prática, dados ou reclamações desde seu exercício. e) **Acrescente-se que a Lei 14.230/21, ora aplicável, dispôs que “Art. 11 (...) § 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente”, o que não se verifica de plano.** 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO (grifo nosso).

Pode-se concluir, em face de todo o exposto, que o agir nepótico se revela como uma notável e incômoda mácula existente no plano brasileiro, enraizada desde suas origens, apresentando-se, assim, sob o viés de prática nociva aos princípios constitucionais assegurados à Administração Pública, de modo que a efetiva comprovação de intenção específica para sua execução, no âmbito prático, mostra-se extremamente dificultosa, para efeito de sancionamento nos termos da Lei de Improbidade administrativa.

Aqui, salienta-se que se mostra fundamental a consolidação de uma atuação conjunta entre os poderes executivo, legislativo e judiciário visando ao combate e à repressão ao nepotismo, salientando, para tal fim, o papel operacional desempenhado pelo Ministério Público, principalmente com a vigência da Lei 14.230/21, para que, somente assim, esse agir perverso seja, finalmente, erradicado do cenário brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que diz respeito ao recorte conclusivo da presente pesquisa, faz-se mister rememorar que o objetivo central do corrente trabalho fora o de analisar, no âmbito prático e à luz do princípio constitucional da moralidade administrativa, as razões que deram ensejo à previsão do nepotismo como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, de forma expressa, com o advento da Lei 14.230/2021, além de averiguar as consequências alcançadas com tal novidade legislativa.

Aqui, ainda no campo dos principais objetivos do trabalho em tela, buscou-se tecer análise acerca da forma com a qual o mencionado diploma legislativo disciplinou a temática funcional do Ministério Público no que tange ao combate e à repressão da prática nepótica enquanto ato ímprobo, mormente no que toca à legitimidade exclusiva de tal órgão para a propositura de ação por improbidade administrativa.

Planejou-se delinear, nesse diapasão, demais inovações normativas implementadas com a Lei 14.230/2021 no tocante à atuação do órgão ministerial intentando o impedimento do nepotismo, notadamente a possibilidade do *Parquet* propor acordo de não persecução civil e instaurar inquérito civil visando à coibição de tal agir perverso no plano brasileiro, indagando, ademais, sobre os benefícios ou malefícios da restrição às condutas dolosas a fim de aplicação da referida lei.

No segundo capítulo da presente pesquisa, posteriormente à introdução, fora relatado como a corrupção se apresenta como um fenômeno histórico inerente ao agir humano, sendo elencados, em contrapartida, diversos dispositivos normativos contrários à tal prática ao longo da história nacional, enfatizando, nesses termos, as razões que deram respaldo à edição da Lei 8.429/92. Nessa senda, no âmbito do mencionado recorte, projetou-se expor como era tratada a matéria da Improbidade Administrativa à ótica do citado texto legal, enfatizando quais eram suas respectivas sanções cabíveis em caso da comprovação de ato ímprobo.

Outrossim, ainda na esfera do segundo capítulo, foram mencionadas as principais alterações legislativas obtidas com a vigência da Lei 14.230/2021, que passou a disciplinar a temática da improbidade administrativa, ressaltando, nessa esteira, a disposição do nepotismo como ato ímprobo, em seu artigo 11, inciso XI, além da legitimidade exclusiva conferida ao *Parquet* para a propositura de eventual ação nos termos da referenciada lei, disposta em seu artigo 17.

Noutro giro, o tema central do terceiro capítulo consistiu na observação acerca da prática nepótica ao longo dos tempos, traçando um panorama histórico desse agir no contexto brasileiro, definindo, para tanto, posições doutrinárias e jurisprudenciais opostas à tal comportamento no campo pátrio. Nessa senda, pretendeu-se delinear como o nepotismo se mostra extremamente nocivo aos princípios constitucionais assegurados à administração pública, especialmente aquele que preconiza a moralidade administrativa.

Sob outra perspectiva, ambicionou-se, ainda no contexto do terceiro capítulo, elencar demais dispositivos oriundos dos poderes executivo, legislativo e judiciário cujo objetivo marcante seria à repressão à prática nepótica, acentuando, assim, a Lei 14.133/21, o Decreto de nº 7.203, editado em 4 de junho de 2010, a Resolução de nº 7, datada de 18/10/2005 e elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça e a Súmula Vinculante de nº 13, implementada pelo Supremo Tribunal Federal, em 21 de agosto de 2008.

Com efeito, ainda na seara do terceiro capítulo, intencionou-se demonstrar hipóteses doutrinárias e jurisprudenciais que prevêm hipóteses em que o nepotismo não se mostrou comprovada, sendo elencados requisitos específicos à sua constatação, tais como a exigência de hierarquia e subordinação entre o agente nomeante e o indivíduo beneficiado, assim como a não aplicabilidade do agir nepótico aos cargos políticos, e a especialidade da nomeação ter sido posterior à posse do agente público concedente do cargo comissionado.

Noutro cenário, o objetivo fulcral do quarto capítulo consistiu no exame sobre o vasto campo operacional de atuação do Ministério Público no que se refere ao combate e à fiscalização do nepotismo enquanto ato de improbidade administrativa. Aqui, foi relatada a novidade legislativa, situada no artigo 17, da Lei 14.230/2021, que instituiu a legitimação exclusiva do *Parquet* para interposição de ação nos termos do mencionado diploma legislativo. Com efeito, foi mencionada a decisão oriunda da Suprema Corte, no bojo da ação direta de inconstitucionalidade interposta sob o nº 7042/DF, que ampliou o rol dos legitimados para propositura de ação por ato ímprobo.

Outrossim, foram apontadas, também no quarto capítulo, inovações legislativas destinadas ao Ministério Público visando ao combate do comportamento nepótico, segundo estabelece a lei 14.230/2021, mormente o inquérito civil e o acordo de não persecução civil, sendo notabilizados.

A título exemplificativo, foram destacadas, ainda no quarto capítulo, a instauração de

inquérito civil, ocorrida no por parte do Ministério Público do estado de Sergipe, objetivando a apuração de prática nepótica nas esferas da prefeitura e da câmara municipal de Canindé de São Francisco, bem como a proposição de acordo de não persecução civil pelo Ministério Público do Ceará, por intermédio da Promotoria de Justiça de Parambu, sob o nº 001/2021, tendo ocorrido o comportamento nepótico por parte do Prefeito do citado município.

Noutra senda, no recorte final do quarto capítulo, consubstanciou-se a promoção de debates acerca da efetividade no combate ao nepotismo, na condição de ato ímprobo, com a inovação normativa localizada em seu artigo 1º, parágrafo primeiro, da Lei 14.230/21, que instituiu, em caráter exclusivo, que os atos de improbidade administrativa somente se consumam a partir das condutas dolosas.

Nesse sentido, ponderou-se acerca da dificultosa comprovação do dolo como elemento subjetivo no que diz respeito às condutas nepóticas, para efeito de penalização nos termos do epígrafado texto legal, destacando, para tanto, a decisão judicial obtida no bojo do o Agravo de Instrumento de nº 0049168-18.2021.8.16.0000, cujo entendimento proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná constatou a necessidade de motivação específica para a prática do nepotismo, a fim de sancionamento por ato ímprobo, em que pese todos os indícios corroborassem para tal conclusão.

Evidenciou-se, ao longo do presente trabalho, que a prática nepótica se apresenta como uma notável mancha existente no plano brasileiro, existente desde sua colonização pela coroa portuguesa, permanecendo, até os dias atuais, como traço recorrente visando ao favorecimento imerecido por meio do agraciamento de cargos comissionados fundamentado, unicamente, em laços sanguíneos e de proximidade, ao passo que a implementação da Lei 14.230/2021 foi de suma importância no combate ao nepotismo, com sua respectiva caracterização como ato ímprobo, atribuindo as sanções cabíveis a tal atividade perversa.

Notou-se, ademais, que o citado comportamento viola inúmeros princípios constitucionais assegurados à administração pública, especialmente a moralidade administrativa, revelando-se como agir extremamente nocivo à coisa pública e contrário ao interesse público. Com efeito, foi possível observar que a atuação do Ministério Público se mostra profundamente eficaz no que toca ao combate ao nepotismo, especialmente sob a vigência da Lei 14.230/2021, com o objetivo precípuo de erradicação de tal agir maléfico do plano nacional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Marília Oliveira. **Improbidade administrativa – da aplicação da Lei n. 8.429/1992 aos atos praticados por agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade.** Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 36, p. 223–284, 2011. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/340>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

BÁRBARA, Leonnor Santa; CAMELO, Francisco. **A justiça na Antiguidade.** Cultura, Revista de História e Teoria das Ideias, Vol. 30, 2012. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/cultura/1532>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BELLOW, Adam. **Em louvor do nepotismo: uma história natural.** 1ª Ed. São Paulo, A Girafa, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.446, de 1991.** Dispõe sobre o Novo Estatuto da Improbidade Administrativa. 1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>>. Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto 7.203 de 2010.** Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em 1 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021.** Dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193>. Acesso em 1 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 07 do CNJ de 18 de outubro de 2015**. 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/atos/detalhar/187>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **Recurso em Mandado de Segurança 63.160/RJ**. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. NÃO OCORRÊNCIA. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. NEPOTISMO PÓSTUMO.. Recorrente : João Sylvestre Ribeiro De Castro Neto. Recorrido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Sérgio Kukina, 02 de fevereiro de 2021. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-7, 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000606219&dt_publicacao=17/02/2021>. Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 6.085/RO** .DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. NOMEAÇÃO EM CARGO COMISSIONADO DO PODER EXECUTIVO. POSTERIOR ELEIÇÃO DO IRMÃO PARA DEPUTADO ESTADUAL. NEPOTISMO. NÃO-OCORRÊNCIA. LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE. EMENDA CONSTITUCIONAL PREVENDO EXCEÇÃO. RECURSO PROVIDO.. Recorrente: Gilberto Miotto. Recorrido: Estado de Rondônia.. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, 19 de agosto de 2009. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-7, 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800011473&dt_publicacao=28/09/2009. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Reclamação 18564/SP**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DE NEPOTISMO. RECLAMAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. LIMINAR ANTERIORMENTE DEFERIDA CASSADA. Reclamante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Reclamado: Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes, 23 de fevereiro de 2016. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-29, 2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur353306/false>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-338, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Mandado de Segurança 24.020. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEPOSTISMO CRUZADO. ORDEM DENEGADA.** Impetrante: HÉLIO MÁRIO ARRUDA. Impetrado: RELATOR DO TC Nº 012.247/1999-5 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relator: Joaquim Barbosa, 06 de março de 2012. Inteiro Teor do Acórdão . Brasília, p. 1-13, 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2174134>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13.** Sessão Plenária de 21/08/2008. Publicado no DJe sob o nº 162 de 29/08/2008, p. 1; Diário Oficial da União de 29/08/2008, p. 1. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 23.780-5. MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO.** Impetrante: Terezinha de Jesus Cunha Belfort. Impetrado: Tribunal de Contas da União e Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região. Relator: Joaquim Barbosa, 28 de setembro de 2005. Coord. de análise de jurisprudência. Brasília, p. 109-119, 2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 579.951-4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova. Relator: Ricardo Lewandowski, 20 de agosto de 2008. Coord. de análise de jurisprudência. Brasília, p. 1876-1940, 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

CADIP – Centro de Apoio ao Direito Público. TJSP. **Alterações na Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992 (Lei 14.230/2021).** Coordenadoria do Cadip (biênio 2022-2023), São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2022. 3.ed.revista e atualizada. Ebook. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPublico/Pdf/Cadip/EspCadipImprobAdm20211026.pdf?d=1663180176227>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

CAMINHA, Pero Vaz de. **Carta.** In: CASTRO, Silvio. **A carta de Pero Vaz de Caminha.** 1ª Ed. Porto Alegre: L&PM, 2003.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. A eficiência da Administração Pública e a Efetividade dos Direitos Fundamentais. In. CARVALHO, Fábio Lins Lessa (coord.); FILHO, José dos Santos Carvalho. **Direito administrativo inovador.** 1. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

CORDEIRO, Alexandre Delduque. **Três indagações sobre o princípio da moralidade administrativa: Teoria política, teoria do direito e teoria da constituição em transformação.** 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DAHER, Lenna. **Acesso à Justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para**

a efetividade dos acordos. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 50, p. 11–40, 2017. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/532>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função:** perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004.

DESIDERI, Leonardo. **Lei de Improbidade: as ameaças (e alguns pontos positivos) do projeto aprovado na Câmara. Gazeta do Povo: Brasília, 02/07/2021.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lei-de-improbidade-administrativa-ameacas-positivos-do-projeto-de-lei>>. Acesso em: 06 fev. 2023.

DICIO. **Significado de Corruptus.** Dicio-Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

_____. **Significado de Probitate e improbitate.** Dicio-Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito administrativo.** 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FREITAS, Juarez. **Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Direito fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do “poder de polícia administrativa”. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 204, p. 65–84, 1996. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46754>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Proteção constitucional ao princípio da moralidade na administração pública e lacuna axiológica do artigo 20 da Lei 8.429/1992.** Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 20, n. 2, p. 101-122, maio/ago. 2018.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **Improbidade Administrativa.** Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47094/45805>>. Acesso em 05 de fev. 2023.

FERREIRA, Bilmar Angelis de Almeida; BARREIROS D’OLIVEIRA, Maria Christina. Improbidade Administrativa: uma revisão crítica. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, Brasília-DF, Instituto Processus, ano 01, edição 04, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.institutoprocessus.com.br/2010/revista>>. Acesso em: 03 de fev. de 2023.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. 1. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GARBELLINI, B. L. T.; ROSA, W. L.; CARLUCCI, J. H. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 290–304, 2014. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/365>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

JÚNIOR, Waldo Fazzio: **Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos: comentários, artigo por artigo, da lei nº 8.429/92 e do DL 201/67**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 comparada e comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

LEAL, Victor Nunes. Atualidade do Supremo Tribunal Federal. **Revista Forense**, v. 61, n. 208, out./dez., 1964.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (3ª Câmara Cível). **Remessa Necessária Cível 0800369-93.2016.8.12.0032**. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. NOMEAÇÃO DE CÔNJUGE PARA CARGO DE CHEFE DE GABINETE – CARGO PÚBLICO DE NATUREZA POLÍTICA E COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – NÃO CONFIGURAÇÃO DE NEPOTISMO. SENTENÇA MANTIDA.. Recorrido: Ministério Público Estadual. Relator: Des. Odemilson Roberto Castro Fassa, 20 de setembro de 2021. Inteiro Teor do Acórdão. p. 1-14, 2021. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1165943&cdForo=0>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

MAZARO, Gabriel. **Nepotismo: Familiar pode ocupar cargo no governo? 25 de setembro de 2019**. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/nepotismo/>>. Acesso em 22 fev. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rv. at. amp. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE. G1. **MPE instaura inquérito civil para apurar denúncias de nepotismo na prefeitura e câmara de Canindé de São Francisco**. Sergipe: Globo, 2023. Através de nota, a prefeitura informou que promoverá uma análise relacionada aos cargos comissionados. . Disponível em: <<https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2023/02/13/mpe-instaura-inquerito-civil-para-apurar-denuncias-de-nepotismo-na-prefeitura-e-camara-de-caninde-de-sao-francisco.ghtml>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ . MPCE. **Parambu: MPCE celebra acordos com prefeito para pagamento de multas por nepotismo e prorrogação ilegal de**

contratos. Ceará: MPCE, 2023. O Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), por intermédio da Promotoria de Justiça de Parambu, celebrou, nesta sexta-feira (10/12), dois acordos de não persecução cível (ANPC) com o Prefeito de Parambu.. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2021/12/parambu-mpce-celebra-acordos-com-prefeito-para-pagamento-de-multas-por-nepotismo-e-prorrogação-ilegal-de-contratos/#:~:text=No%20Acordo%20de%20N%C3%A3o%20Persecu%C3%A7%C3%A3o,comissionados%20no%20munic%C3%ADpio%20de%20Paramb>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

NEVES, Daniel Amorim. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual.** 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina: Observações acerca dos Sujeitos do Ato de Improbidade Administrativa. **Revista dos tribunais.** São Paulo, nº 750, 1998.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (5ª câmara cível). **Agravo de Instrumento nº 0049168-18.2021.8.16.0000. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DA FILHA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO. SECRETÁRIA DE AÇÃO SOCIAL. ALEGAÇÃO DE NEPOTISMO. CARGO POLÍTICO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF.** Agravante: Alexandre Donato e outro. Relator: Des. Leonel Cunha, 01 de julho de 2022. Acórdão. Paraná, p. 1-21, 2022. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000018562891/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0049168-18.2021.8.16.0000>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de informação legislativa,** Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ed. 196, ano 2012, p. 205-220, 15 out. 2012. Bimestral. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496928>>. Acesso em: 30 mar. 2023.

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

ROCHA, Kelson Ferreira. LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE SUA APLICAÇÃO, OS ELEMENTOS SUBJETIVOS E OS ENTENDIMENTOS ACERCA DA INCONSTITUCIONALIDADE DA MODALIDADE CULPOSA. **Revista Processus Multidisciplinar,** [S. l.], v. 2, n. 4, p. 38–59, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/360>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção é algo antigo no Brasil e usá-la como arma política também.** Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/09/18/acorrupcao-e-algo-antigo-no-brasil-e-usa-la-como-arma-politica-tambem>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa.** 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Vols. III e IV. 10ª ed. univ. Rio de Janeiro: Forense; 1987.

TOURINHO, Rita. **O Combate ao Nepotismo e a Súmula Vinculante nº 13: Avanço ou Retrocesso?** Goiânia: Ministério Público do Estado de Goiás, 2011, Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/6/docs/o_combate_ao_nepotismo_e_a_sumula_vinculante_no_13_avanco_ou_retrocesso.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro : MPRJ, ed. 84, ano 2022, p. 147-169, 4 nov. 2022. Bimestral. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita%20Tourinho_RMP84.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.