

O NEPOTISMO E A APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**LE NEPOTISME ET L'APPLICATION DE LA LIEN SÚMUL Nº 13 DANS L'ÉTAT DE RIO DE JANEIRO****Manoel Messias Peixinho¹****RESUMO**

O presente artigo se divide em duas partes. A primeira parte faz uma reflexão do nepotismo a partir de uma análise teórica do tema no direito estrangeiro e no direito brasileiro. Há, ainda, uma abordagem da relação entre o nepotismo e os princípios norteadores da Administração Pública com ênfase nos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência. Analisamos, ademais, a correlação entre nepotismo e improbidade administrativa. A segunda parte deste artigo tem por objetivo analisar, a partir da leitura de todos os acórdãos dos casos de nepotismo julgados no estado do Rio de Janeiro, emanados pelas Justiças Estadual e Federal, a aplicabilidade e eficácia da Súmula Vinculante nº 13 ao longo de sua primeira década de existência. Para tanto, elaboramos uma planilha na qual inserimos os dados coletados e, a partir destes, realizamos análises críticas que nos levaram a concluir que o número de casos de nepotismo que chegam ao Poder Judiciário são ínfimos perante a rotina prática no âmbito da Administração Pública brasileira. Constatou-se, ainda, que as divergências nos julgados do próprio STF contribuem significativamente para este quadro. Vislumbra-se, assim, a pertinência de um estudo que entenda as causas do fenômeno e apresente soluções para combater esta impropria e destrutiva prática que assombra a Administração Pública brasileira desde seus primórdios.

Palavras-chave: Nepotismo, Direito Estrangeiro, Direito Brasileiro, Princípios Constitucionais, Improbidade Administrativa, Súmula Vinculante nº 13, Aplicabilidade, Jurisprudência.

RÉSUMÉ

Le présent est divisé en deux parties. La première partie porte sur le népotisme à partir d'une analyse théorique du sujet en droit étranger et en droit brésilien. Il existe également une approche des relations entre le népotisme et les principes directeurs de l'administration publique, l'accent étant mis sur les principes de légalité, de moralité, d'impersonnalité et d'efficacité. Nous analysons en outre la corrélation entre le népotisme et l'improbité administrative. La deuxième partie de cet article vise à analyser, à partir de la lecture de tous les arrêts d'affaires de népotisme jugés dans l'État de Rio de Janeiro, par les juges d'État et

¹ Pós Doutor em Direito pela Universidade de Paris X. Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional. Professor de Direito Administrativo da PUC-Rio. Presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros. Presidente do Instituto Carioca de Direito Administrativo. Afiliação: Universidade Candido Mendes. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1016382585372214>. E-mail: manoelpeixinho@yahoo.com.br. Participaram da presente pesquisa os acadêmicos de Direito da PUC-Rio, Fernanda de Abreu Kauark Chianca (coordenadora adjunta de pesquisa), Izabela Marcondes Melo, João Otávio Portugal Botelho e Raíssa Nunes de Barros.

fédéraux, l'applicabilité et l'efficacité de Binding Prediction n ° 13 tout au long de sa décennie d'existence. Pour ce faire, nous avons élaboré un tableur dans lequel nous avons inséré les données collectées et, à partir de celles-ci, nous avons procédé à des analyses critiques nous permettant de conclure que le nombre de cas de népotisme qui atteignent la branche judiciaire est faible par rapport à la pratique courante dans l'administration publique brésilienne . Il a également été constaté que les différences dans les jugements de la STF elle-même contribuent de manière significative à cette image. Ainsi, la pertinence d'une étude qui comprend les causes du phénomène et présente des solutions pour lutter contre cette pratique improbable et destructrice qui hante l'administration publique brésilienne depuis ses débuts est mise en évidence.

Mots-clés: Népotisme, Droit Étranger, Droit Brésilien, Principes Constitutionnels, l'improbité Administrative, Résumé Contraignant n ° 13, Applicabilité, Jurisprudence.

INTRODUÇÃO

PARTE I – NEPOTISMO: ASPECTOS TEÓRICOS

1. CONCEITO ETIMOLÓGICO E SOCIOLÓGICO DE NEPOTISMO

O conceito etimológico de nepotismo é extremamente revelador. Do latim *nepos*, significa *sobrinho, neto, descendentes, posteridade*, mas também tem o sentido de *dissipador, pródigo, perdulário e devasso* (BULLEGON, 2001, p. 3). Numa definição mais sociológica, nepotismo, para Bobbio (1991, p. 3), é a “concessão de emprego ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela”.

Quanto ao conceito sociológico, segundo o Dicio - Dicionário de Filosofia On Line de Sociologia (2019), nepotismo é a “prática de dar importantes cargos políticos ou funções de relevo nos negócios aos membros da própria família, sobrinhos, atitude de alguns papas que concediam favores particulares a seus sobrinhos ou a membros de sua família, favoritismo, proteção escandalosa, filhotismo”. Tanto o sentido etimológico quanto o sentido sociológico dão a dimensão de que o nepotismo é uma prática de captura ilegítima do patrimônio público para proveito pessoal dos agentes públicos ou de parentes. É relevante observar que há uma distinção fundamental entre o patrimônio público e o patrimônio privado. O patrimônio público se materializa pela afetação ao serviço público com destinação específica do uso dos bens e serviços públicos ao interesse público, cujas características são, entre outras, a inalienabilidade e a imprescritibilidade (ROUX, 2019, p. 46-47). O domínio privado, por sua vez, caracteriza-se pela disponibilidade de sua utilização com forte ênfase na autonomia da vontade privada e sem relação direta com o interesse público.

O nepotismo é a privatização do patrimônio público e está associado ao patrimonialismo, com profundas raízes na história do Brasil. Na lição de Raymundo Faoro (2001, p. 35-36):

Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente [...]. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, de outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras do comando.

A ideia de que as relações entre o príncipe e o súdito são pautadas por relações familiares e afetivas, e não por uma relação formal, dão a dimensão de como o nepotismo invade o espaço público e o transforma num pacto entre confrades e familiares.

Segundo Sérgio Buarque de Holanda (1988, p. 119), “é curioso notar-se que os movimentos aparentemente reformadores no Brasil partiram sempre de cima para baixo [...]. Nossa independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política, vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência ou hostilidade”. Na história do Brasil, prevalece essa regra de que o povo sempre a assistiu como espectador dos fatos e sem assumir qualquer responsabilidade pelos destinos do país, como bem relata José Murilo de Carvalho ao escrever um livro memorável: *Os Bestializados*. Neste obra, o autor destaca a indiferença e a passividade de um povo alienado diante de decisões governamentais que afetaram a vida cotidiana das pessoas. Um dos poucos momentos em que o povo se rebelou, segundo José Murilo de Carvalho (1987), foi quando o governo, em 1904, resolveu vacinar compulsoriamente as pessoas.

A existência do nepotismo e de outros privilégios são absolutamente incompatíveis com o ideal republicano previsto na Constituição federal. A cidadania e a dignidade da pessoa humana são valores republicanos, conforme previstos no artigo 1º da Constituição, e inconciliáveis com a prática do nepotismo, porque, conforme ensina Fábio Konder Comparato (2003, p.12), a verdadeira República, conforme os romanos nos mostraram claramente, é um regime no qual o bem comum do povo está sempre acima de interesses particulares, de famílias, classes, grupos religiosos, sindicatos e, até mesmo, entidades estatais. Celso Lafer (1989, p. 204-222) afirma que está presente no conceito de República a ênfase ao bem público, que não deve ser confundido com o interesse particular, pois esse sim é a antítese da Coisa Pública.

Com a captura do Estado pelo patrimonialismo, emerge “uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão. Não é possível erradicá-lo senão com uma mudança estrutural da cultura do país a partir de uma transformação indissociável da estrutura patrimonialista dos Poderes do Estado e da cultura patriarcal e clientelista da sociedade. Quanto às elites dirigentes do

país, foi recorrente a sonegação da participação popular nos destinos do país, o que resultou numa indiferença do povo quanto aos casos de nepotismo. Em segundo lugar, a corrupção privada sempre ocorreu no Brasil como algo “normal” diante das práticas reiteradas da classe dirigente.

2. O NEPOTISMO NAS CONSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS

A seguir faremos uma breve exposição sobre as constituições estrangeiras em que constam referências expressas ao nepotismo com uma associação ao Produto Interno Bruto (PIB) dos países. Esta metodologia empregada não desconhece que o fato de o PIB ser elevado não traduz, necessariamente, ausência de desigualdade social. O Brasil, por exemplo, é o 8º no ranking, mas é um país severamente desigual. Segundo o relatório do OXAM BRASIL, é relevante citar os seguintes dados: (1) “Considerando dados tributários, o 1% mais rico ganha 72 vezes mais que os 50% mais pobres”. (2) Desde 2011, a equiparação de renda entre negros e brancos está estagnada. “Entre 2016 e 2017, os brancos mais ricos tiveram ganhos de rendimentos de 17,35%, enquanto negros incrementaram suas rendas em apenas 8,1%.” (3) “O IBGE calcula que os rendimentos mensais do 1% mais rico representa 36,3 vezes mais que aqueles dos 50% mais pobres”. (4) “Primeira vez nos últimos 15 anos a relação entre renda média dos 40% mais pobres e da renda média total foi desfavorável para a base da pirâmide”. (5) “A metade mais pobre da população teve uma retração de 1,6% de seus rendimentos entre 2016 e 2017. Os 10% mais ricos tiveram crescimento de 2% em seus rendimentos entre 2016 e 2017” (OXFAM BRASIL, 2019). Desta forma, a posição do PIB representa apenas, nesta pesquisa, uma posição de riqueza ou pobreza do país, sem levar em consideração questões relevantes de distribuição de renda e outros aspectos sociais.

O preâmbulo da Constituição de Berlim (1990) – PIB; posição do país: 140 (INDEXMUNDI, 2019) – aduz: “Reafirmar a nossa oposição fundamental a qualquer regime político baseado na arbitrariedade, ditadura, injustiça, corrupção, apropriação indébita de fundos públicos, regionalismo, nepotismo, confisco de poder e poder pessoal (CONSTITUTE, 2019, grifou-se).

O preâmbulo da República Democrática do Congo (2005, rev. 2011). – PIB; posição do país: 103 (INDEXMUNDI, 2019) – assevera que, “considerando que a injustiça e seus corolários, a impunidade, o nepotismo, o regionalismo, o tribalismo, o clanismo e o patronato, por suas múltiplas vicissitudes, estão na origem do declínio geral dos valores e da ruína do país.” (CONSTITUTE, 2019)

Na Constituição do Equador (2008, rev. 2015) – PIB; posição do país: 66 (INDEXMUNDI, 2019) –, no Título IV, Capítulo 7, Seção 3, artigo 230, lê-se que “no exercício do cargo público, é proibido o seguinte, além do que é previsto em lei: [...] 2 . Nepotismo”.

Na Constituição do Quênia (2010) – PIB; posição do país: 74 (INDEXMUNDI, 2019) – o Capítulo 6732, 2, positiva que “os princípios orientadores de liderança e integridade incluem: b) objetividade e imparcialidade na tomada de decisões, e em assegurar que as decisões não sejam influenciadas por nepotismo, favoritismo, outros motivos impróprios ou práticas corruptas.” (CONSTITUTE, 2019, grifou-se)

Na Constituição da Libéria (1986) – PIB; posição do país: 177 (INDEXMUNDI, 2019) – o Capítulo II, art. 5, prevê que a República deve: c) tomar medidas, por meio de legislação e ordens executivas apropriadas, para eliminar o regionalismo e o tribalismo, e tais abusos de poder como o uso indevido de recursos governamentais, o nepotismo e todas as outras práticas corruptas” (CONSTITUTE, 2019, grifou-se).

A Constituição de Gâmbia (1996, rev. 2004) – PIB; posição do país: 181 (INDEXMUNDI, 2019) – prevê, no Capítulo XXI, 222º, do Código de Conduta de Oficiais Públicos que “no exercício de suas funções, um funcionário público deve evitar o nepotismo e o favoritismo”. (CONSTITUTE, 2019, grifou-se)

O preâmbulo da Constituição do Níger (2010, rev. 2017) – PIB; posição do país: 144 (INDEXMUNDI, 2019) – consigna: “Reafirmamos nossa absoluta oposição a qualquer regime político baseado em ditadura, arbitrariedade, impunidade, injustiça, corrupção, extorsão, regionalismo, etnocentrismo, nepotismo, poder pessoal e culto à personalidade” (CONSTITUTE, 2019, grifou-se). Ainda no Primeiro Título, artigo 4, há outra previsão que assim dispõe: “No exercício do poder do Estado, poder pessoal, regionalismo, etnocentrismo, discriminação, nepotismo, sexismo, o espírito do clã, o espírito feudal, a escravidão em todas as suas formas, enriquecimento ilícito, favoritismo, corrupção, extorsão e tráfico de influências são punidos pela lei”.

Na pesquisa sobre a previsão constitucional em 200 países, o nepotismo aparece em apenas 5 (cinco) países, e nenhum deles faz parte do seletor grupo dos mais ricos do mundo. Porém, o fato de outros países não preverem a vedação ao nepotismo nas suas constituições não significa que não haja atos normativos que coíbam a referida prática.

3. O NEPOTISMO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Na Constituição do Império, não há qualquer vedação à prática do nepotismo. Porém, há dispositivos que abordam o conceito de moral. O artigo 8, I, aduz que é causa de suspensão dos direitos políticos a incapacidade física ou moral. No artigo 126, está previsto que pode o imperador ser impossibilitado de governar por incapacidade moral. E o artigo 179, V, aduz que ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado, e não ofenda a moral pública. Ainda segundo o artigo 75 da Constituição, um dos requisitos para ser membro dos Conselhos Gerais da província é ter probidade. No artigo 179, XVI, a Constituição determina a abolição de todos os privilégios, desde “que não forem essenciais, e inteiramente ligados aos Cargos, por utilidade pública.” Como se percebe, nesta Constituição, a despeito de não haver expressa positivação do nepotismo, o artigo 179, XVI, abre ensejo à adoção de privilégios para os exercícios de cargos públicos, e não há nenhuma proibição de favorecimento a parentes e familiares.

Na Constituição de 1891, não há referência ao nepotismo. O artigo 54, §6º, prevê que a violação à probidade da Administração enseja crime de responsabilidade. Igual à Constituição do Império, o artigo 71, ‘a’, também prevê que a incapacidade moral é fato gerador da suspensão dos direitos. O artigo 72, § 5º, autoriza a realização de cultos religiosos nos cemitérios, desde que não ofendam a moral pública. No artigo 72, § 2º, há vedação a quaisquer privilégios de nascimento, desconhecem-se foros de nobreza, extinguem-se “as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho”.

Na Constituição de 1934, há referência, no artigo 149, de que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.” No artigo 57, ‘f’, a Constituição define crime de responsabilidade do presidente da República ato que atenta contra a probidade da administração. O artigo 113, I, assegura que “todos são iguais perante a lei e que “não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas.

A Constituição de 1937 dispõe no artigo 122, 15), b), que a lei poderá prescrever “medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude”. O artigo 85, d), enseja crime de responsabilidade do presidente da República o ato que atente contra “a probidade

administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público”[sic]. O artigo 122, 3º), positiva que “os cargos públicos são igualmente acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos”.

A Constituição de 1946 prevê, no artigo 89, como causa de crime de responsabilidade a violação da probidade na administração”. No artigo 184 “os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer”.

Na Constituição de 1967, artigo 84, a violação à probidade na administração configura crime de responsabilidade. O artigo 148 dispõe que “a lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação: [...] II. da probidade administrativa”.

A Constituição de 1988 não prevê qualquer hipótese expressa de vedação ao nepotismo. Mas, consagra a proteção à moralidade e impessoalidade administrativa como princípios norteadores da Administração Pública. Também, a Constituição prevê no artigo 5º, LXXIII, a legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular para anular ato administrativo que atente contra a moralidade administrativa. E, no art. 37, §4º, dispõe que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” Porém, a Constituição federal (art. 1º, incisos II e III) é portadora de um conjunto de valores fundamentais que elevam a cidadania e a dignidade da pessoa humana ao sustentáculo e fundamento do Estado democrático de direito.

4. O NEPOTISMO, OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A SÚMULA VINCULANTE Nº 13

A partir da Constituição federal de 1988, foram consagrados, no caput do artigo 37, os princípios da Administração Pública, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Todavia, em razão da ausência de texto expresso que vedasse a prática do nepotismo no âmbito da Administração Pública, aqueles que detinham o poder de realizar nomeações para cargos comissionados e de confiança encontravam no formalismo jurídico uma forma de escusar contratações de cunho pessoal, característica da prática do nepotismo.

Desta forma, mesmo que evidente a contrariedade da prática ao texto constitucional, mostrou-se necessária a edição de uma súmula vinculante que estabelecesse entendimento que, expressamente, vedasse nomeações e contratações baseadas em relações de parentesco ou

proximidade. Sendo assim, em 21 de agosto de 2018, foi proferida a Súmula Vinculante nº 13, *in verbis*:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor 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. (STF, BRASIL, 2008)

A vedação à prática do nepotismo aos agentes públicos decorre da interpretação e aplicação direta dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência. Este conjunto principiológico, como destaca Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 23), “aos conteúdos intelectivos dos valores superiores adotados em dada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulação política no Estado”.

A ideia de legalidade impõe que os agentes públicos não se afastem dos estatutos jurídicos que impõem o dever de observância às leis da República. A Lei 8.112/1990, que é o Estatuto do Servidor Público Federal, dispõe, no art. 116, que “são deveres do servidor: [...] III - observar as normas legais e regulamentares”. A obediência às leis em particular e aos atos normativos em geral é a própria essência do Estado democrático de direito. A prática do nepotismo é inconstitucional, porque viola à Constituição e ilegal, porque afronta todo um sistema normativo constitucional que impõe um dever de legalidade às instituições (CARVALHO FILHO, 2018, p. 20). Ressalte-se, ainda, que a primazia da lei (FAGUNDES, 2010, p. 115) e a soberania popular impõem um modelo de Estado de plena igualdade perante a lei e concretamente nas relações sociais. O nepotismo é uma expressão cruel da desigualdade. A cidadania deve ser amparada na igualdade formal, fundada no ideário liberal de que todos os indivíduos devem ser tratados de maneira estritamente igual perante os textos normativos, que é indissociavelmente vinculada à igualdade material, cuja isonomia é efetiva à medida que as autoridades públicas têm que procurar implementar políticas públicas para erradicar as desigualdades de fato, e não de direito (igualdade formal). A igualdade real ou material parte do princípio de que uma lei formalmente igual para todos pode ser materialmente desigual, porque ela pode tratar uniformemente situações diferentes, de acordo com o que assinala Éric Oliva e Sandrine Giummarra (2019, p. 364). Saliente-se que a igualdade também exige o acesso justo aos cargos públicos, às funções públicas e aos serviços públicos (BERNARD STIRN, 2019, p. 27), o que se incompatibiliza com todas as formas espúrias de contratação com base em critérios pessoais e de parentesco, como é o caso do nepotismo.

A prática do nepotismo viola os princípios da moralidade e da impessoalidade. Segundo José Carlos Evangelista de Araújo (2013, p. 113), “o princípio da moralidade requer, em seu núcleo essencial, a regra de imposição aos agentes públicos daquilo que os italianos já chamavam de dever de boa administração, dele derivando, outros imperativos estabelecidos pela ordem jurídica, tais como o dever de honestidade, a vinculação ao interesse público e a proteção à confiança legítima dos administrados (boa-fé). Tal compreensão decorre do fato de que os agentes públicos administram bens e interesses que não lhes pertencem, devendo, na condição de mero mandatário, pautar sua conduta em face do que se espera para o exercício da função administrativa”. O nepotismo é um ato atentatório ao princípio da moralidade administrativa ao lado de outros fatos, como a ausência de concurso público, denegação de vista de provas em concursos públicos, acumulação de cargos e funções públicas indevidamente, corrupção e desvio de finalidade (CAMMAROSANO, p. 73-74). Estes princípios são violados, porque a prática do nepotismo privilegia indevidamente pessoas em detrimento de outras em razão de laços familiares, com atentatória discriminação odiosa e desrespeitosa à impessoalidade das relações que devem reger as condutas entre agentes públicos. A impessoalidade, por sua vez, tem o sentido de que “os entes da Administração não se identifiquem com as pessoas que, em dado momento, estejam investidas em funções de mando, cujas atuações não podem dirigir-se à satisfação de interesses pessoais ou de grupos”, segundo bem assinala Edson Aguiar de Vasconcelos (2010, p. 194).

Cabe ressaltar, ainda, que:

O Plenário do STF, ao analisar a constitucionalidade da Súmula Vinculante nº 13, entendeu que a polêmica Resolução não ofendia os preceitos constitucionais, declarando unanimemente a sua constitucionalidade. No tocante à necessidade de lei específica, a Corte sustentou que a vedação ao nepotismo decorre do núcleo dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativas, ambos expressos na Constituição Federal de 1988. (BARBOSA; TEIXEIRA, 2010, p. 136)

A decisão do STF foi de suma importância, porque entendeu pela autoaplicabilidade dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, independentemente de legislação infraconstitucional, o que consagra a teoria da supremacia da Constituição, que, para Hans Kelsen (1990, p.120), é o fundamento que legitima a validade de todo o ordenamento jurídico normativo.

Como consequência de escolhas com base em critérios de parentesco, o nepotismo resulta, em muitas hipóteses, na contratação de pessoas ineficientes e sem qualificação para o exercício da função pública e para a prestação do serviço público. Segundo Max Weber (1999, p.142-143), a burocracia estatal exige a presença de elementos estruturadores da organização estatal, entre os

quais podem ser enumeradas as competências legais e um quadro administrativo formado por servidores públicos com qualificação profissional estruturados em cargos públicos hierarquizados. A administração pública burocrática deve pautar-se pela forma mais racional do exercício de dominação, para que seja alcançada na finalidade estatal “o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade”. A prática do nepotismo é incompatível com o princípio da eficiência, e este, segundo Hely Lopes Meirelles (1993, p. 86), impõe o dever de boa administração, ao impor:

A todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Assim, em contraste com o princípio da eficiência, os contratados sob a proteção do nepotismo prestam um serviço público ineficiente com afetação direta no interesse público. Os serviços públicos devem observar uma neutralidade baseada na igualdade de todos os usuários perante a lei (GRANGER, 2019, p. 65).

Não obstante, conforme demonstraremos a seguir, mesmo após a edição da Súmula Vinculante nº 13, as decisões acerca da prática do nepotismo e o alcance deste dispositivo nos eixos da Administração Pública ainda são muito divergentes, o que enseja cautelosas análise e discussão.

5. OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DOS CARGOS EM COMISSÃO

As pessoas protegidas pelo nepotismo são investidas em cargos em comissão de livre nomeação e exoneração. O inciso V, do artigo 37, da Constituição estabelece que “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”.

Porém, esse comando constitucional é sistematicamente violado, porque, em grande parte dos casos, os apadrinhados não têm a qualificação exigida pela Constituição. O egrégio Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de que a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, e não se prestam ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Neste diapasão, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e

eficiência, previstos no artigo 37, caput, da Constituição federal, assim como aqueles previstos nos incisos II e V deste dispositivo, que dizem respeito à realização de concurso público como regra e não como exceção, fixou-se a tese de repercussão geral no julgamento do RE 1041210, em 28 de setembro de 2018, *in verbis*:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Verifica-se, assim, que está pacificado na jurisprudência do egrégio STF o entendimento no sentido de que, em observância aos princípios constitucionais supracitados e à gestão eficiente, a regra é a realização de concurso público, e devem os cargos comissionados ser, prioritariamente, destinados aos empregados concursados, enquanto os cargos comissionados de pessoas fora do quadro devem ser preenchidos, excepcionalmente, por agentes públicos transitórios, desde que haja comprovação de capacidade técnica para o exercício da função.

6. NEPOTISMO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O ato de improbidade “constitui violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, ao dever do agente público de atuar sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos” (PEZZAGLINI FILHO, 2007, p. 18). A prática do nepotismo é ato de improbidade administrativa e pode ser enquadrado nas seguintes hipóteses, segundo a Lei 8.429/1992: No primeiro caso, há os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10). Nesta hipótese, se o nomeado não prestar o serviço público ao qual foi investido, deverá ser condenado a devolver os valores recebidos indevidamente em razão de ter se enriquecido ilícitamente (art. 9º). A segunda hipótese é de que tenha prestado o serviço público, mas haja condenação por prática de nepotismo. Neste caso, o nomeado incorreu em ato de improbidade administrativa, porquanto atentou contra os princípios da Administração Pública (art. 11). A autoridade nomeada responderá solidariamente com o nomeado nas cominações legais.

A Constituição federal, no artigo 37, § 4º, impõe como penas dos atos ímprobos as seguintes sanções: "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível". A Lei 8.429/1992, por seu turno, dispõe no art.11:

Ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

A jurisprudência estabelece a relação entre nepotismo e improbidade administrativa:

A Súmula Vinculante 13, aprovada em 2008 pelo STF, determinou critérios objetivos para caracterizar nepotismo, mas tal prática já é condenada desde a vigência de nossa Constituição Federal, de 1988, que erigiu os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade. 4. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão constitui ato de improbidade administrativa e é condenada também em previsão na Lei 8.429/1992, em seu art. 11. (BRASIL. STJ, 2017)

A vinculação estabelecida entre nepotismo e improbidade decorre do fato de a nomeação para cargos em comissão com a vedação da Súmula Vinculante nº 13 do STF configurar verdadeiro dolo administrativo, na medida em que tanto a autoridade nomeante quanto a autoridade nomeada praticam em comum acordo um ato ilícito contra a Administração Pública.

7. DIVERGÊNCIAS QUANTO À APLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 NOS CASOS DE AGENTES DE NATUREZA POLÍTICA

A maior parte dos órgãos administrativos e de controle entenderam, através da edição da Súmula Vinculante nº 13, que o significado normativo atribuído à moralidade, à impessoalidade e à eficiência pelo Supremo Tribunal Federal deveria ser aplicado à prática do nepotismo no âmbito da Administração Pública de forma integral, sob pena de ofensa à própria Constituição.²

De início, foi praticamente unânime o entendimento de que o STF pretendeu, através da referida Súmula Vinculante nº 13, vedar qualquer situação concreta que se amoldasse à prática do nepotismo. No entanto, nas discussões subsequentes travadas na realidade

² Sobre a aplicabilidade dos princípios da Administração Pública, cf. entre outros, (ROCHA, 1994).

administrativa e submetidas ao Poder Judiciário, foram colocados limites à atividade levada a efeito pela Corte Suprema.

O próprio Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, reconheceu a inviabilidade de submeter à Súmula Vinculante nº 13 todas as situações possíveis no cotidiano da Administração Pública.

Neste diapasão, a decisão originária do Supremo Tribunal Federal, exarada pelo Pleno no Recurso Extraordinário nº 579.981, ainda em 2008, foi no sentido de retirar do campo de aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 os agentes de natureza política, uma vez que, em se tratando de cargos de confiança, os agentes seriam dotados de discricionariedade para exercer livre nomeação e exoneração. Por consequência desta interpretação, realizada em relevante precedente, criou-se o falso entendimento de que se estaria diante da pacificação da Corte quanto ao tema.

Entretanto, ao examinar a jurisprudência do Supremo ao longo do tempo, percebeu-se que julgados posteriores passaram a admitir, por meio da demonstração, no caso concreto, da prática do apadrinhamento indevido, a incidência da Súmula Vinculante nº 13 sobre agentes de natureza política, seja por nepotismo cruzado, seja por fraude à legislação.

Por conseguinte, surgiu novo entendimento que pugnou pela aplicação do verbete mencionado aos cargos políticos, ao se permitir que fosse verificado, caso a caso, o cumprimento dos princípios constitucionais pelos agentes políticos e seus nomeados.

O agente não seria condenado, portanto, quando, em se tratando de cargo de confiança, restasse comprovada a inexistência de cunho pessoal da contratação, assim como demonstrada eficiência do agente e exercício das funções com presteza e habilidade técnica. Este também foi o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça que, em meados de 2015, determinou a exoneração do marido da Prefeita, à época, do município de Pilar do Sul/São Paulo por não cumprir os requisitos supra mencionados.

Apesar de tal posição parecer acertada, houve decisão monocrática do ministro, hoje aposentado, Joaquim Barbosa, que aplicou a vedação do nepotismo de forma irrestrita, sob o argumento da exceção aos agentes políticos não estar presente na Súmula Vinculante nº 13, exceção esta que, se de fato existisse, deveria ser definida em sede de Pleno, uma vez que a observação dos princípios constitucionais alcança toda a administração pública e, portanto, todos os cargos e funções. Surge, então, uma terceira interpretação quanto à aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13.

Pode-se notar, assim, que a matéria tratada ainda é objeto de controvérsia no Supremo Tribunal Federal, que já manifestou entendimento no sentido (i) de que não se aplica a Súmula Vinculante nº 13 sobre os agentes políticos, (ii) de que é preciso analisar cada caso concreto e, a partir dos elementos encontrados na relação estabelecida, julgar se o ato incorreu na prática do nepotismo ou não e, por fim, (iii) de que a Súmula Vinculante nº 13, em detrimento dos princípios constitucionais da atividade administrativa, é aplicável em todos os âmbitos da Administração Pública, já que seu enunciado não explicita nenhum tipo de exceção à sua aplicação.

Como resultado, verifica-se grande divergência de interpretação deste dispositivo e, conseqüentemente, significativa variedade de julgamentos de casos semelhantes.

PARTE II – A PESQUISA EMPÍRICA

8. METODOLOGIA DA PESQUISA

Iniciou-se a presente pesquisa a partir da leitura do enunciado da Súmula Vinculante nº 13 e de diversos artigos que versam sobre a incidência do nepotismo no âmbito da Administração Pública brasileira. A partir disso, criamos uma tabela na qual inserimos os parâmetros de pesquisa que julgamos ser relevantes para o estudo do tema e que, por esse motivo, deveriam ser identificados nos acórdãos e, posteriormente, inseridos na planilha.

Houve o acesso ao respectivo endereço eletrônico oficial de cada Tribunal – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), Tribunal Regional Federal da Segunda Região (TRF-2), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) – em que se inseriu na área de pesquisa jurisprudencial, no campo de “pesquisa livre”, a palavra ‘NEPOTISMO’.

Foram feitas leituras e discussões de todos os acórdãos proferidos sobre o tema desde a edição da Súmula em agosto de 2008 até agosto de 2018, retirando deles todas as informações anteriormente estabelecidas como parâmetros de pesquisa e inserimo-las na tabela.

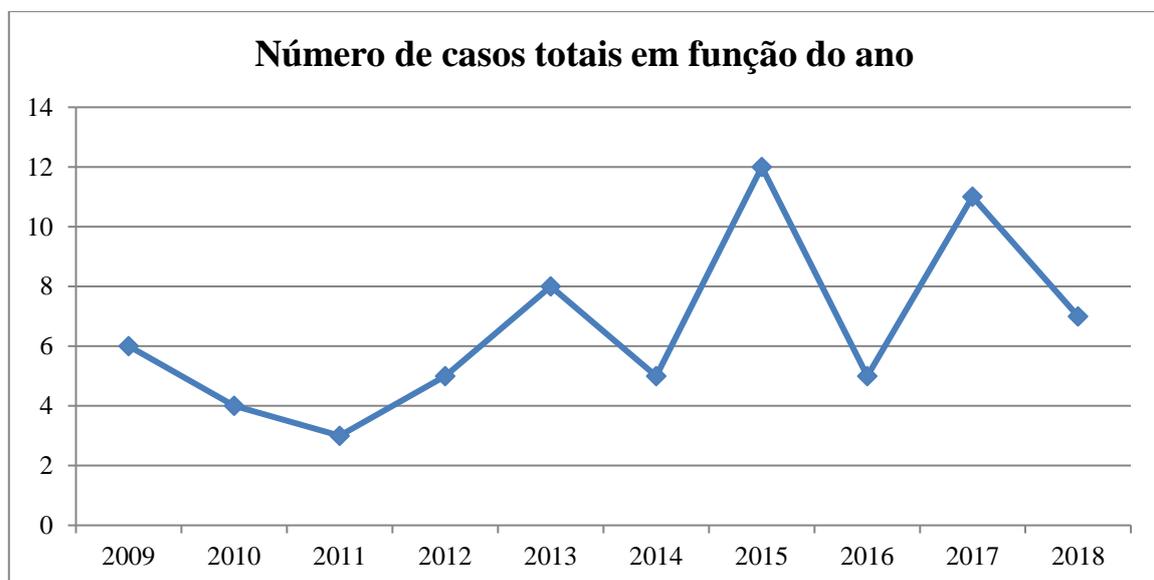
A partir da coleta dos dados realizada, passou-se à análise e à contabilidade dos resultados e foram formatados diversos gráficos com a seguinte demonstração:

- Número de casos julgados em função do tempo e dos tribunais;
- Aplicação ou não da Súmula Vinculante nº 13 sobre os casos de nepotismo de forma geral e em função do tempo;
- Tipos de ação judicial e recursos impetrados;
- As cidades com maior incidência de casos julgados;
- Natureza dos agentes nomeantes: pública ou política;
- Índices de aplicação da Súmula nos casos de agentes nomeantes de natureza política;
- Condenações e absolvições;
- Tipos de condenações – art. 12 da LIA.

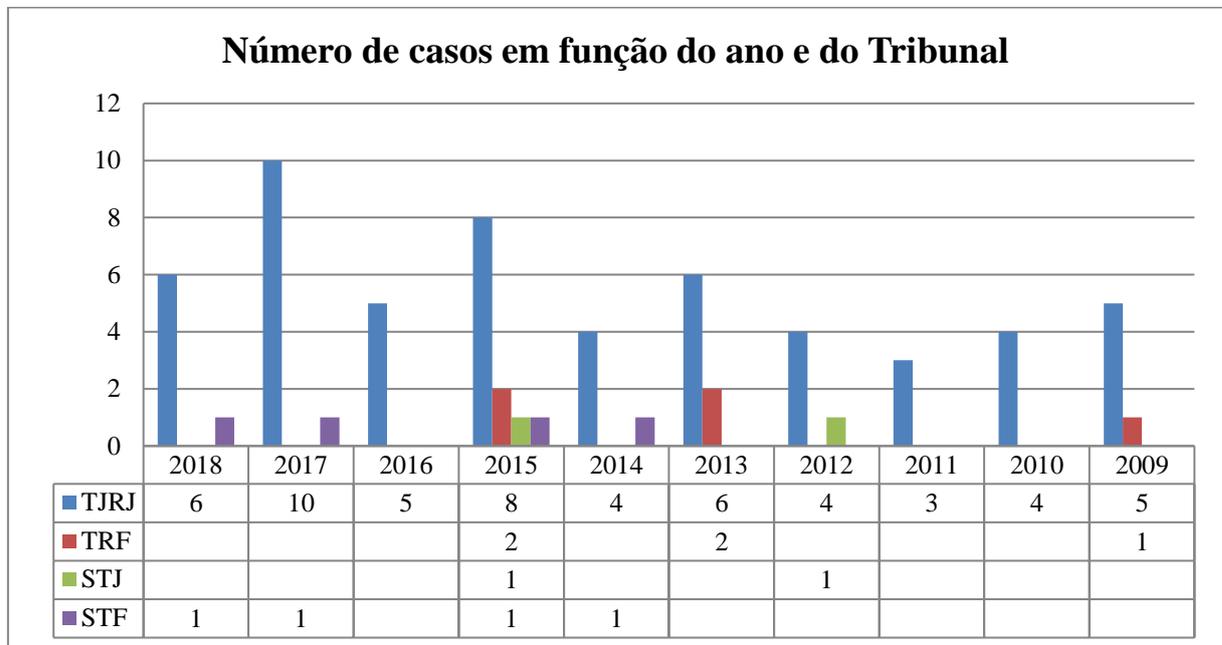
Com todos esses dados coletados, pôde-se visualizar as dimensões do fenômeno do nepotismo em âmbito judicial no estado do Rio de Janeiro e, assim, analisar, criticamente, a situação, o que possibilitou a formação das conclusões da pesquisa, as quais serão detalhadamente apresentadas ao final deste trabalho.

RESULTADOS DA COLETA DE DADOS

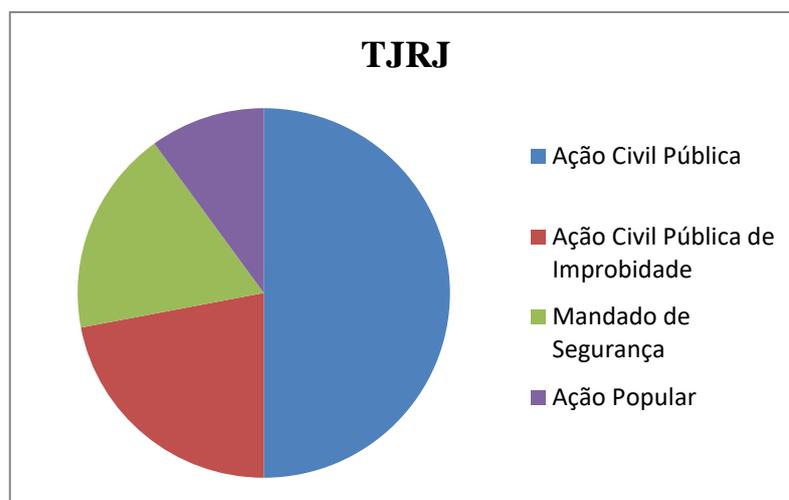
Foram apurados no banco de dados do Poder Judiciário o total de **66 (sessenta e seis)** casos de nepotismo no âmbito da administração pública do Rio de Janeiro desde a edição da Súmula Vinculante nº 13, entre agosto de 2008 e agosto de 2018, ou seja, durante 10 (dez) anos. O ano que apresentou o maior número de casos foi 2015, com 12 (doze) casos levados ao Poder Judiciário. Por sua vez, o ano com menor número de casos foi 2011, com apenas 3 (três) levados ao Poder Judiciário, conforme gráfico abaixo:

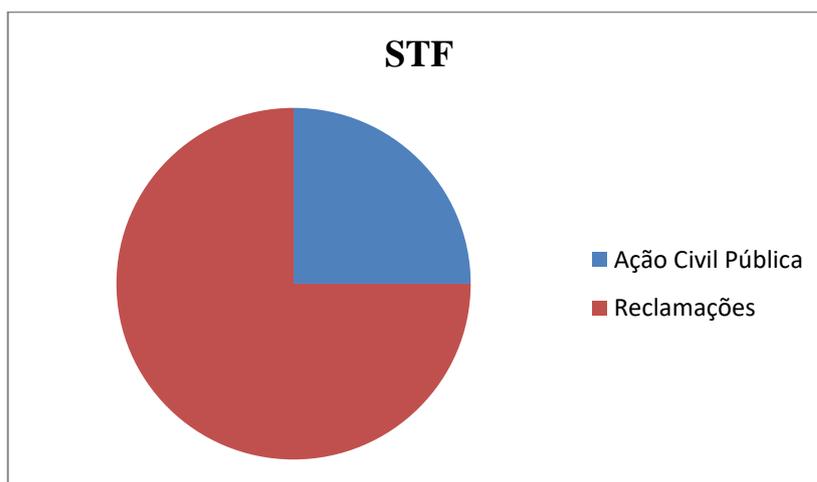
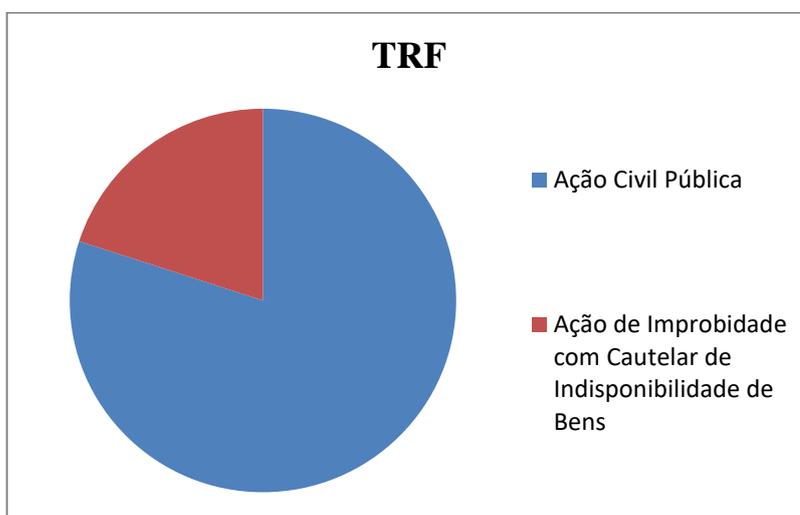
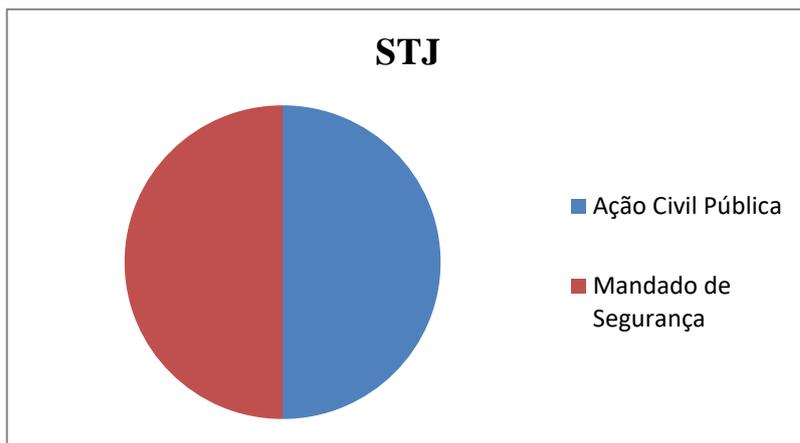


Cumpra destacar que o Tribunal que julgou a grande maioria dos casos foi o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ –, conforme o gráfico abaixo, que apresenta o número de casos julgados por tribunal em função dos anos:



Foram encontrados, entre os casos de nepotismo levados ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, 5 (cinco) tipos de ações judiciais: Ação Civil Pública, Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Anulatória c/c Indenizatória, conforme ilustra a seguintes tabelas:

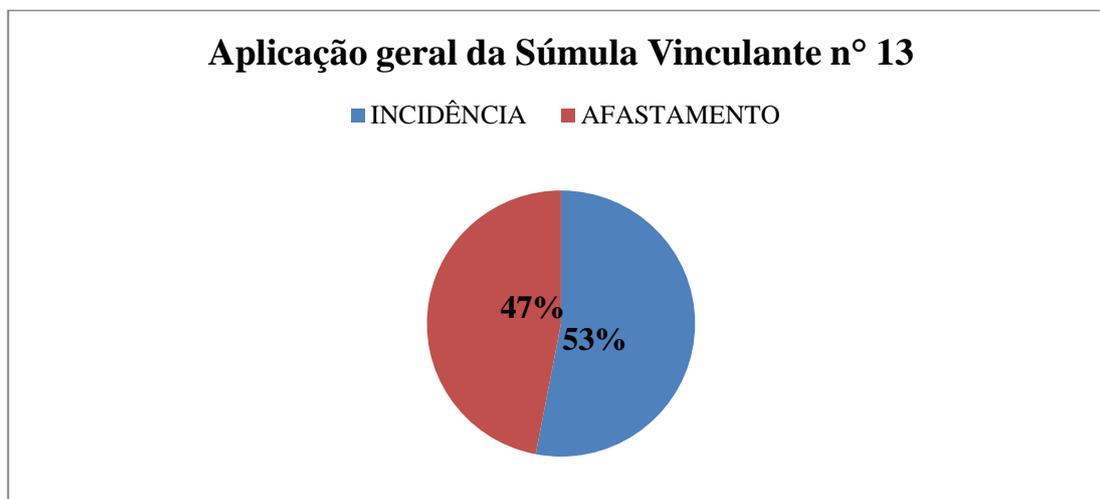




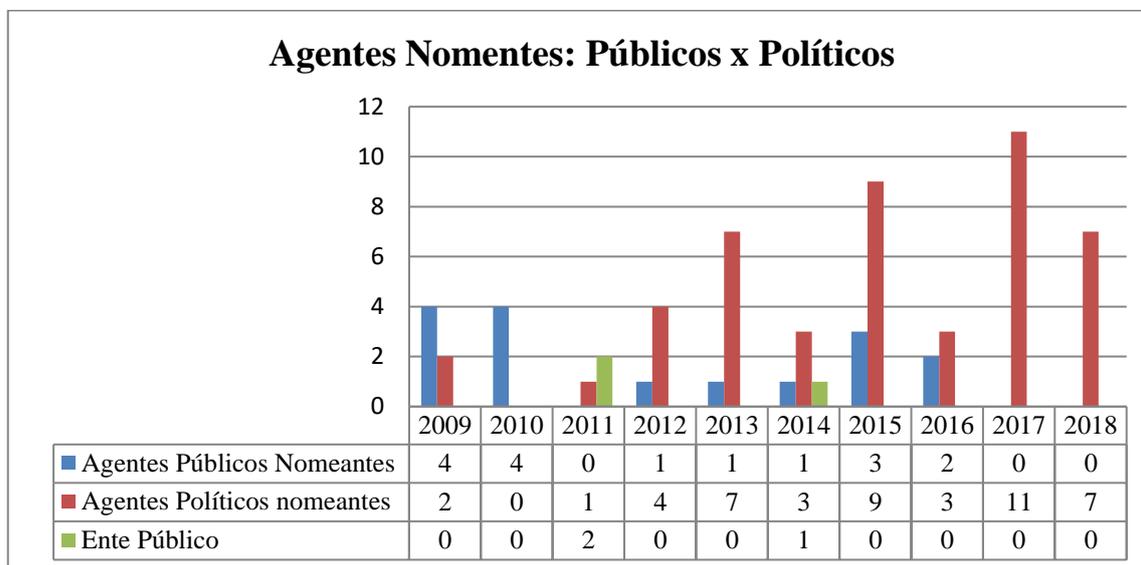
Após a capital do Estado do Rio de Janeiro, a cidade de Angra dos Reis foi a que deteve o maior número de casos levados ao Poder Judiciário, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, somando-se ao longo dos anos 5 (cinco) processos julgados, conforme ilustra a seguinte tabela:

Cidade	Nº de Casos	Cidade	Nº de Casos
2º. Angra dos Reis	5	16º. Araruama	1
3º. Duas Barras	3	17º. Bom Jardim	1
4º. Duque de Caxias	3	18º. Cabo Frio	1
5º. Iguaba Grande	3	19º. Campos dos Goytacazes	1
6º. Casimiro de Abreu	2	20º. Carapebus/ Quissamã	1
7º. Guapimirim	2	21º. Carmo	1
8º. Macaé	2	22º. Itaguaí	1
9º. Magé	2	23º. Maricá	1
10º. Nova Friburgo	2	24º. Petrópolis	1
11º. São Pedro da Aldeia	2	25º. Porto Real/ Quatis	1
12º. Saquarema	2	26º. Rio das Ostras	1
13º. Silva Jardim	2	27º. São José do Vale do Rio Preto	1
14º. Teresópolis	2	28º. Sumidouro	1
15º. Três Rios	2	29º. Volta Redonda	1

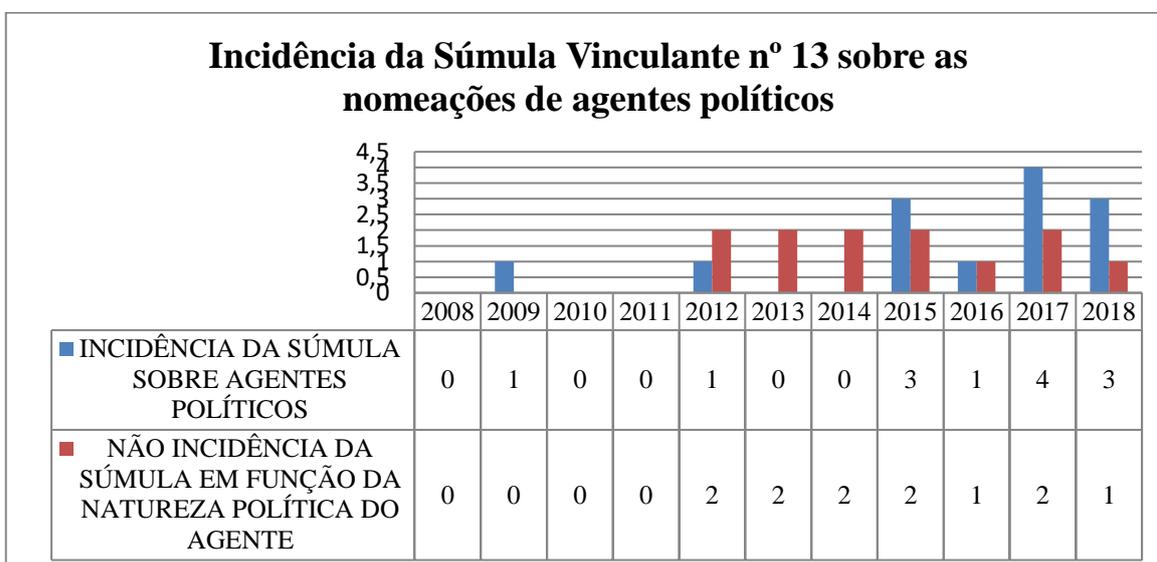
Dos 66 processos julgados, a Súmula Vinculante nº 13 incidiu em 35 (trinta e cinco), ou seja, em apenas 53% dos casos. No restante, ela não foi utilizada para fins de julgamento do mérito. É importante frisar que a não aplicação da Súmula Vinculante nº 13 não quer dizer necessariamente que não houve condenação, tendo em vista que, por vezes, a prática do nepotismo foi condenada sob fundamentos constitucionais. O gráfico a seguir evidencia esses dados:



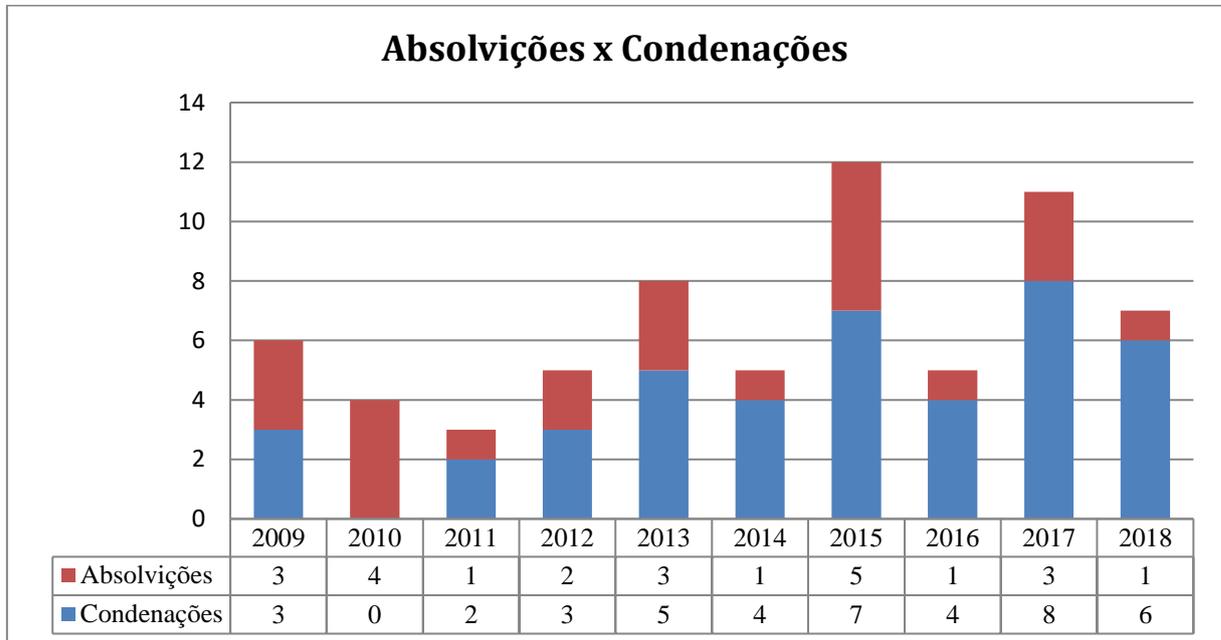
Sobre os tipos de agentes nomeantes, observou-se que 47 (quarenta e sete) deles eram de natureza política, 3 (três) entes públicos e 16 (dezesesseis) agentes públicos, como podem ser melhor demonstrados pelo gráfico abaixo:



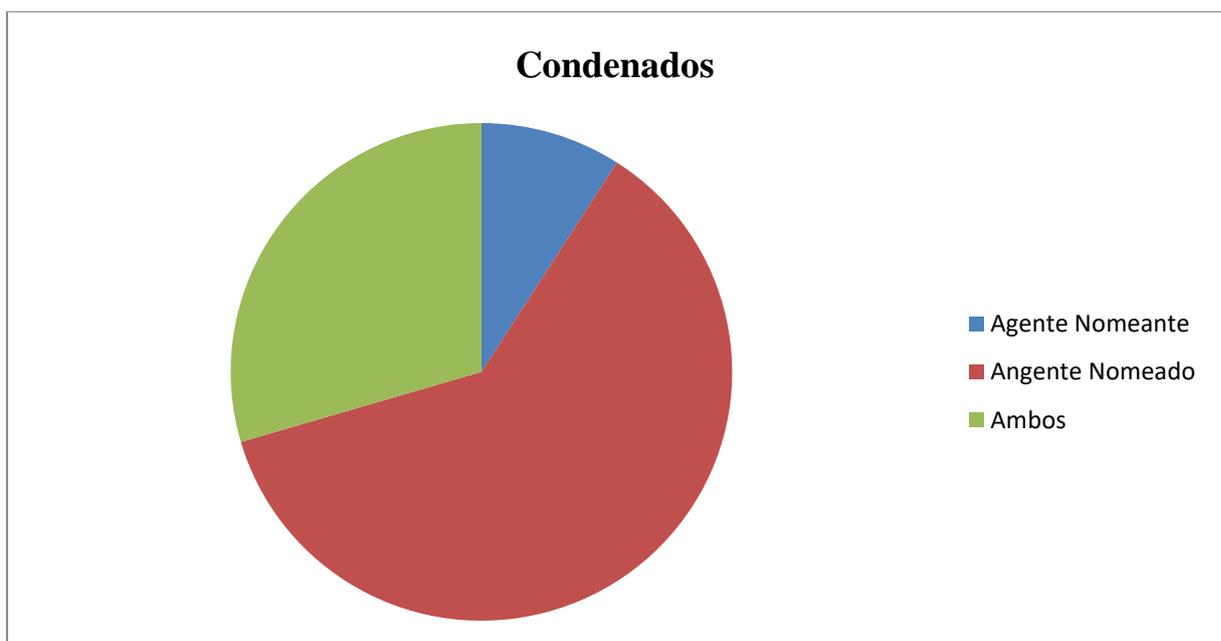
Quanto à aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13, constatou-se que, em 2009, houve julgamento que entendeu pela aplicação do dispositivo sobre os agentes políticos, enquanto, entre 2012 e 2014, a grande maioria das decisões é no sentido de excluir a aplicação da Súmula Vinculante nº 13 nos casos de agentes de natureza política. Entretanto, a partir de 2015, apesar de ainda ser verificada divergência de julgados, passou-se também a entender pela aplicabilidade da Súmula 13 independentemente da natureza do agente. Os números podem ser melhor visualizados a partir do gráfico abaixo:



Dos 66 (sessenta e seis) casos totais, 42 (quarenta e duas) resultaram em condenação da conduta que caracterizou a prática do nepotismo, conforme demonstrado no gráfico abaixo:



Em 61% dos casos somente, o agente nomeado sofreu algum tipo de sanção; em apenas 9% dos casos, o agente nomeante foi condenado, e, em 30% dos casos, ambos os agentes sofreram penalidades em razão do julgamento condenatório, conforme ilustra o gráfico abaixo:



Diante de tais condenações, foram aplicadas as penas previstas pelo art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992: (1) exoneração do agente nomeado na totalidade dos casos; (2) aplicação de multa em 32% dos casos; (3) ressarcimento dos valores recebidos em 16%; (4) perda dos direitos políticos em 14% das condenações; (5) proibição de contratar com a Administração Pública durante determinado período de tempo em 7% e, por fim, (6) exoneração do agente nomeante em apenas 2% dos casos.

Cabe ressaltar que a maior parte dos agentes nomeantes são políticos e, portanto, perdem suas funções em razão do fim do mandato legislativo. Devido à morosidade do nosso sistema judiciário, na maioria das vezes, ao ser proferida decisão, o agente nomeante já não mais se encontra no mesmo cargo que exercia no momento da nomeação.

CONCLUSÃO

A prática do nepotismo está arraigada na história do Brasil e se tornou tolerante pelos diversos governos. A “cultura” de favorecimento a familiares e amigos passou a ser vista com naturalidade e foi incorporada ao cotidiano nos serviços públicos. A ideia predominante do nepotismo é que os bens públicos são uma extensão do patrimônio privado dos agentes públicos. O advento da Súmula Vinculante nº 13 foi um divisor de águas no direito brasileiro, porque reconheceu que os princípios da moralidade e da impessoalidade têm aplicabilidade imediata e de que não há necessidade de lei formal para que o nepotismo seja vedado na administração pública brasileira. A primeira parte deste artigo tem o objetivo de fazer um recorte teórico sobre o nepotismo no direito brasileiro a partir de uma reflexão constitucional.

A segunda parte deste artigo visa apurar, a partir de dados teóricos, o número de casos de nepotismo que chegam ao Poder Judiciário, tendo em vista a condenável, porém rotineira, prática no âmbito da administração pública brasileira. O quantitativo de casos de nepotismo que chega ao Poder Judiciário no estado do Rio de Janeiro é ínfimo. Atribuímos os resultados, primeiramente, à naturalidade com que este tipo de comportamento ainda é visto pela sociedade brasileira. Já aqueles que desejam combater a prática encontram-se em posição delicada diante do natural receio de serem repreendidos pelos agentes públicos e políticos, detentores do poder público, uma vez que a impunibilidade é irrefutável.

A título exemplificativo, citamos o processo nº 0032447-95.2008.8.19.0021, referente à contratação, realizada pelo atual prefeito de Duque de Caxias, de 16 (dezesesseis) pessoas da própria família para o exercício de cargos comissionados na Prefeitura. A única sanção aplicada foi a exoneração dos agentes nomeados.

Ademais, é notável que a divergência quanto à aplicação da Súmula Vinculante nº 13, nos casos de agentes políticos, também representa fator desfavorável para o combate da prática, uma vez que, apesar de termos no ordenamento dispositivo legal sólido para o embasamento jurídico no sentido condenatório, este é mitigado pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Concordamos, por conseguinte, que já é hora do Supremo Tribunal Federal pacificar a matéria, de modo a incluir, expressamente, os agentes políticos no âmbito de aplicação da Súmula Vinculante nº 13, tendo em vista a observância dos princípios constitucionais basilares da Administração Pública e a inexistência de exceções expressas no enunciado do dispositivo.

Em relação aos cargos de confiança designados pelos agentes políticos a seus parentes, entendemos que há óbice na contratação por ser caracterizada a prática de nepotismo, ainda que provado que o parente nomeado detinha as qualificações necessárias para o exercício do cargo, porque haverá sempre a possibilidade de julgamento subjetivo das “qualificações do nomeado”. Seria mais republicana a contratação de uma pessoa que não esteja inserida no âmbito do núcleo familiar da autoridade nomeante para que a Súmula Vinculante nº 13 seja preservada na sua integridade.

Por fim, reafirmamos que o nepotismo é uma prática contrária a todos os princípios da Administração Pública e gera prejuízos imensuráveis à sociedade, que vê seus recursos serem, constantemente, empregados de forma desmedida para o benefício pessoal daqueles que detêm o controle da máquina pública. O nepotismo, portanto, deve ser combatido com todas as forças em prol da construção de uma sociedade mais justa e igualitária na qual os recursos públicos sejam, de fato, utilizados para o atendimento das necessidades da população, e não para os interesses pessoais dos administradores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. Jurisdição constitucional e vedação ao nepotismo no âmbito da Constituição Federal de 1988. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, número 200, out./dez 2013.

BARBOSA, Daniella Dutra de Almeida; TEIXEIRA, João Paulo Allain. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 47, n. 186, abr./jun.2010.

BOBBIO, Noberto et all. *Dicionário de político*. 11ª edição. Brasília, 1991.

BRASIL. STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. STJ (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA). [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. STJ (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA). REsp 1643293/MG, rel. ministro Herman Benjamin, segunda Turma, DJe 05/05/2017.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO . [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <<http://www10.trf2.jus.br/portal/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BULLEGON, Cremonese Jônatas. *Neopotismo sob o olhar jurídico*. Santa Maria, 2001.

CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

COMPARATO, Fábio Konder. O desafio de construir um novo poder. In: *Jornal dos Economistas*, nº 201, abril de 2006. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_desafio_construir_novo_poder.pdf. Acesso em 22.07.2019.

CONSTITUTE PROJECT. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en&q=nepotism&status=in_force&status=is_draft>. Acesso em: 2019.

DICIO - DICIONÁRIO DE FILOSOFIA ON LINE DE SOCIOLOGIA. Disponível em <<https://www.dicio.com.br/nepotismo/>>. Acesso em: 05.06.2019.

FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3ª. ed. São Paulo: Globo, 2001.

GRANGER. Mar-Antoine. *Droit Administratif en fiche pratique*. 2º. Ed. Le Mesnil-sur-l'Éstrée: Bréal, Février, 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 20ª. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1988.

INDEXMUNDI. Disponível em: <. <https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=65&l=pt>>. Acesso em: 2019.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LAFER, Celso. O significado de república. In: *Estudos históricos*. Rio de Janeiro, vol. 2, n. 4, 1989, pp. 214-224.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 7ª edição. São Paulo: Gen/Método, 2019.

OXFAM BRASIL. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/pais-estagnado>. Acesso em: 2019.

PEZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2007.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO . [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

STIRN, Bernand. *Les sources constitutionnelles du droit administratif*. 10e edition. Paris: LGDJ, 2019.

VASCONCELLOS, Edson Aguiar de. *Direito administrativo constitucional*. Rio de Janeiro, GZ, 2010.

WEBER, Max. *Economia e sociologia*. Vol. I. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª edição. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

Trabalho recebido em 26 de fevereiro de 2021

Aceito em 16 de novembro de 2021