



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
Vara Única da Comarca de Campo Grande

Processo: 0800504-89.2019.8.20.5137

Parte Autora: AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - PROMOTORIA CAMPO GRANDE

Parte Ré: RÉU: MUNICIPIO DE TRIUNFO POTIGUAR, RENILMA ESTEVAM DE AZEVEDO ANDRADE,
JUSTINIANO DE AZEVEDO NETO, LUZIA PEREIRA ESTEVAO

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Vistos etc.

Cuida-se de Ação Civil Pública Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo proposta pelo Ministério Público Estadual, através da Promotoria de Campo Grande/RN, em desfavor da Prefeita Constitucional de Triunfo Potiguar/RN, Sra. MARIA LÚCIA DE AZEVEDO ESTEVAM; e dos Secretários Municipais: **RENILMA ESTEVAM DE AZEVEDO ANDRADE, JUSTINIANO DE AZEVEDO NETO e LUZIA PEREIRA ESTEVÃO**, todos qualificados; Com pedido de tutela de urgência com o escopo de suspender os atos de nomeação e posse dos requeridos, bem como se abster de nomeá-los a outros cargos públicos enquanto subsistir a situação de nepotismo.

Assevera o promovente em síntese que instaurou procedimento inicialmente tombado sob o nº 120.2018.000528, à fl. 03, em março de 2017, no intuito de apurar a existência da prática de nepotismo no âmbito do Poder Executivo de Triunfo Potiguar/RN, ocasião em que constatou que parte do primeiro escalão da gestão da Prefeita de Triunfo Potiguar, Sra. Maria Lúcia de Azevedo Estevam, é composta por filhos e nora; Bem como dos cinco filhos da Prefeita, quatro participam de sua administração, exercendo cargos de Secretários Municipais, além de sua nora, nos seguintes termos:

1) Secretário Municipal de Administração - foi nomeado seu filho Railson Estevam de Azevedo – Portaria nº 001/2017, servidor efetivo do Município (fl. 159);

2) Secretário Municipal de Finanças - seu filho Robson Estevam de Azevedo – Portaria nº 002/2017, servidor efetivo do Município (fl. 157);

3) Secretária Municipal de Habitação, Trabalho e Assistência Social – sua filha Renilma Estevam de Azevedo – Portaria nº 010/2017, servidora efetiva do Município (fl. 158), cargo de Merendeira, conforme afirmou em audiência nesta Promotoria de Justiça;

4) Secretário Municipal de Transportes - foi nomeado seu filho Justiniano de Azevedo Neto em abril de 2017;

5) Secretária Municipal de Saúde - foi nomeada sua nora Luzia Pereira Estevão – Portaria nº 005/2017, esposa do Secretário Municipal de Administração Raílson Estevam de Azevedo, servidora efetiva do Município (fl. 160), cargo de ASG - Auxiliar de Serviços Gerais, conforme afirmou em audiência nesta Promotoria de Justiça.

Obtempera que, em agosto de 2018, após requisição, (i) o réu Justiniano de Azevedo Neto comprovou ter experiência no cargo de ajudante e conclusão do ensino médio; (ii) Sr. Railson Estevam de Azevedo, Renilma Estevam de Azevedo e Luzia Pereira Estevão (fls. 107-109, 111 -122) consta comprovação de conclusão do ensino médio. (iii) Por fim, às fls. 111-114, Robson Estevam de Azevedo comprovou a conclusão do Curso de Ciências Contábeis.

Esclarece que os Secretários Raílson Estevam de Azevedo e Robson Estevam de Azevedo foram os únicos que demonstraram aptidão para os cargos. Tendo o primeiro conhecimento prático, uma vez que já foi Secretário Municipal na gestão de seu pai, o ex-Prefeito de Triunfo Potiguar Antônio Estevam e o segundo comprovado curso universitário completo na área de Ciências Contábeis, compatível com sua pasta de atuação.

Narra que diante dos inúmeros casos constatados de Nepotismo, foi exarada a Recomendação nº 007/2017 (em agosto de 2017), indicando a exoneração dos Secretários: Justiniano de Azevedo Neto, Renilma Estevam de Azevedo e Luzia Pereira Estevão, os quais o Ministério Público considera afronta à Súmula Vinculante nº 13 e à jurisprudência pátria, embora não cumpridas pela Gestora, porquanto persistem as nomeações da nora e filhos como Secretários da Municipalidade ferindo a moralidade administrativa.

Argumentou a afronta a SV nº 13 e os princípios da moralidade, eficiência e impessoalidade, tendo em vista a ausência de qualificação técnica dos demandados.

Anexou documentos e instrumento procuratório.

É o breve relatório. Passo ao exame da tutela de urgência buscada.

A Ação Civil Pública, disciplinada pela Lei 7.347/85, é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, bem como a defesa da ordem econômica (art. 1º).

A liminar em Ação Civil Pública encontra fundamento no artigo 12 da Lei n. 7.347/83, que reza o seguinte:

“Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.”

Atualmente o que vigora é o instituto da Tutela Provisória que se subdivide em Tutela de Urgência e Tutela de Evidência.

Dispõe o Novo Código de Processo Civil *in verbis*:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

Pela redação do artigo legal, mostra-se evidente que a concessão da Tutela de Urgência requer a análise da probabilidade do direito, consubstanciada na verossimilhança das alegações, bem como do perigo de dano, caso o litigante tenha que esperar pelo fim do trâmite processual para obter a prestação jurisdicional.

No caso concreto, vislumbro à primeira vista a probabilidade do direito alegado pela parte autora.

Embora não tenha sido a primeira alegação, deve ser analisada primeiramente a possibilidade de “interferência” do Poder Judiciário sobre o ato administrativo discricionário de nomeação dos parentes para ocuparem cargo em comissão.

É notório que, em nível municipal, a direção dos serviços públicos é exercida pelo Prefeito. A este cabe eleger as atitudes que devem ser tomadas pela Administração Pública para que se almeje o bem da comunidade que dirige através das políticas públicas, bem assim a adoção de todas as medidas necessárias e convenientes para que os serviços públicos possam ser

desempenhados a contento. Não é outro o fim dos poderes atribuídos pela lei ao gestor público.

No entanto, quando do exercício dessa atividade diretiva, não pode o Prefeito agir a seu arbítrio; deve ele estar sempre em conformidade, primeiramente com a lei, e em segundo plano com o bem comum. **E é exatamente devido a tais limites que o Poder Judiciário tem o ônus de controlar o Poder Executivo, quando investiga se os atos por este praticados estão ou não exorbitando as restrições ínsitas a eles, fixadas na ordem jurídica.**

(grifei)

Portanto, a avaliação judicial pode se dar, em matéria de ato administrativo, tanto com relação aos requisitos legais para a sua prática, como na análise de suas finalidades, estas a serem avaliadas de acordo com a motivação dada ao ato.

Dessa forma todos os atos da administração, quer sejam eles vinculados ou discricionários, estão sujeitos ao controle do Judiciário. Pois se é certo que o administrador municipal tem competência de administrar a cidade para o qual fora eleito, mas não é menos certo que o Poder Judiciários analise da legalidade dos atos praticados pelos outros poderes.

Não sendo intromissão, mas sim a função do Poder Judiciário, passarei agora a analisar o ato administrativo combatido na inicial.

Com efeito, o administrador público possui maior ou menor poder para decidir sobre a prática de seus atos. Conforme a margem de liberdade os atos podem ser classificados em **discricionários** ou **vinculados**. Os primeiros são aqueles em que o agente público tem o poder maior de julgar conveniente se o pratica ou não, de acordo com o seu juízo de valor sobre o bem comum; e tal poder de delimitar a abrangência de tão relevante valor é por ele obtido com a maioria absoluta do eleitorado, através de sua eleição. Com o voto da maioria da população, detém aquele um atributo de definir em que direção trilha o bem comum na Administração Pública, **respeitando-se sempre os limites legais**. Por sua vez, nos atos vinculados, a margem de atuação do agente público é deveras reduzida, uma vez que a própria legislação elege uma situação fática na qual se impõe a prática do ato, independentemente da vontade do administrador. (grifei)

Discricionariedade, no entanto, não se confunde com arbitrariedade, pois a liberdade não é ampla conforme já destacado. E é justamente o Poder Judiciário quem deve evitar que a arbitrariedade seja travestida de discricionariedade, sob pena de serem alguns direitos individuais relegados pelo poder público.

De relevo mencionar a adstrição da Administração Pública ao princípio da legalidade, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição da República. No ponto, preleciona Hely Lopes Meirelles:

“(...)

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

(...)

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei significa “deve fazer assim”.

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelatáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.

(...)”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37ª edição atualizada até a EC nº 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 89.

No caso em tela, a Prefeita Constitucional de Triunfo Potiguar/RN nomeou para as Secretarias de transporte; habitação, trabalho e Assistência social; e saúde, respectivamente, seus dois filhos e sua nora, Srs. **Justiniano de Azevedo Neto, Renilma Estevam de Azevedo e Luzia Pereira Estevão**, muito embora nenhum dos referidos possuam qualificação técnica mínima para exercê-los, porquanto sequer apresentaram à Promotoria de Justiça diplomas/certificados de conclusão em cursos afins aos seus cargos.

Ora, como exaustivamente argumentou a representante do Ministério Público em sua peça inicial, nota-se que os atos de nomeação do Prefeito local **apresentam fortes indícios** de favoritismos familiar e, *pari passu*, afastam-se dos critérios de qualificação técnica para exercício de funções públicas e da primazia do interesse público; eivando de ilegalidade o ato e configurando o abuso de poder na sua perspectiva de desvio de finalidade, **passível de anulação**.

Repita-se que não se pode (e sequer se deseja) invadir seara própria da discricionariedade do administrador público. No entanto, é patente a possibilidade de o Poder Judiciário proceder à glosa de ato administrativo inválido, ou seja, aquele que se revele atentatório aos princípios insculpidos no art. 37 da CF, em especial, à moralidade, impessoalidade e finalidade, além daqueles que se encontram implícitos no sistema, como o da razoabilidade.

Sobre a nulidade de atos administrativos por desvio de finalidade segue a lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

Pode-se falar em fim ou finalidade em dois sentidos diferentes:

1. em sentido amplo, a finalidade corresponde à consecução de um resultado de interesse público; nesse sentido, se diz que o ato administrativo tem que ter finalidade pública;

2. em sentido restrito, finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir; conforme definido na lei; nesse sentido, se diz que finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei.

(...)

Se infringida a finalidade legal do ato (em sentido estrito), seja desatendido o seu fim de interesse público (sentido amplo), o ato será ilegal, por desvio de poder.(...). (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª edição atualizada até a EC nº 62/09. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 209-210).

Com efeito, cabe aqui mencionar as conclusões da ilustre Promotora de Justiça na petição inicial: “ (...) *A ofensa feroz impingida à finalidade dos atos administrativos de nomeação e contratação, no caso em foco, é patente. O agente motivador do ato de nepotismo desvia o foco da máquina administrativa, da consecução do interesse público para a realização de demandas particulares, revelando de forma cristalina o vício de finalidade no seu agir funcional. Da conduta narrada também advém a constatação da magnitude do vício. A eiva de nulidade, insanável por natureza, assim se caracteriza por atingir preceitos básicos, inarredáveis, inerentes ao próprio agir administrativo (ID 42842124 - Pág. 28)*”.

A temática em análise (nepotismo) – após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e edição da Súmula Vinculante 13 – sempre foi motivo de debates doutrinários e jurisprudenciais relevantes. **Nesse proceder, o STF orienta que, quanto aos cargos políticos, deve-se analisar, ainda, se o agente nomeado possui a qualificação técnica necessária ao seu desempenho** e se não há nada que desabone sua conduta. Veja-se:

Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. **1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral.** Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(Rcl 28024 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 22-06-2018 PUBLIC 25-06-2018)

A nomeação do cônjuge de prefeito para o cargo de secretário municipal, por se tratar de cargo público de natureza política, por si só, não caracteriza ato de improbidade administrativa. É cabível o ajuizamento de reclamação para impugnar acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que manteve decisão condenatória por ato de improbidade administrativa em desacordo com o Enunciado 13 (1) da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF). Com base nessa orientação, a Segunda Turma,

por maioria, deu provimento a agravo regimental para julgar procedente reclamação. A reclamação seria cabível desde que a decisão condenatória proferida em primeira instância, ou mesmo diante da mera iniciativa postulatória do Ministério Público, **porquanto o STF tem afastado a aplicação do referido enunciado a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade por manifesta ausência de qualificação técnica ou de inidoneidade moral.** Vencido o ministro Edson Fachin, que negou provimento ao agravo regimental por entender que o controle jurisdicional da decisão reclamada deveria ser realizado pelas vias recursais ordinárias. (1) Enunciado 13 da Súmula Vinculante do STF: “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.” (Rcl 22339 AgR/SP, rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4.9.2018. (Rcl-22339) INFORMATIVO 914 STF)

Assim, há no pedido autoral veemente probabilidade do direito em razão do inequívoco despreparo técnico dos parentes do chefe do Executivo municipal em ocupar cargos tão relevantes de gestão de transportes, saúde e assistência social. Ora, é esperado, razoavelmente, que haja a respectiva formação técnica, por exemplo, graduação em assistência social, gestão em saúde ou transporte ou gestão pública, etc. **É tão absurda a situação da municipalidade que há nos autos a informação que os Srs. Justiniano de Azevedo Neto, Renilma Estevam de Azevedo e Luzia Pereira Estevão concluíram apenas o ensino médio, porém exercem, respectivamente, a titularidade das Secretarias de transporte; habitação, trabalho e Assistência social; e saúde sem qualquer qualificação técnica para tanto.**

Sobre o perigo de dano é inconteste diante da evidente ausência de qualificação dos Secretários para gerir suas pastas e realizar as políticas públicas necessárias ao bom funcionamento da administração local. Em verdade, na administração pública deve se atentar sempre aos princípios da eficiência e eficácia, os quais buscam o desenvolvimento comunitário, melhoria da qualidade de vida da população e constante implementação de programas sociais de forma célere.

Sobreleva notar ainda a burocracia necessária em razão da imposição legal e complexidade da Gestão pública, manifestada constantemente em: contratos, cadastros nacionais; leis, portaria e resoluções específicas de cada área, recursos financeiros, licitações; implementação de programas federais, estaduais e convênios; recursos humanos, patrimônio e etc – atos que evidentemente devem ser realizados ou ao menos supervisionados por agente público com qualificação técnica específica da área, o que não se vislumbra no caso em tela.

Há aqui, portanto, o visível risco de dano coletivo vinculado ao despreparo dos requeridos para exercerem os Cargos de Secretários de transporte, assistência social e saúde do Município de Triunfo Potiguar.

Por tais considerações, com fulcro no art. 300, do CPC e art. 37, caput, da Constituição Federal, **DEFIRO** a tutela provisória de urgência pleiteada e, via de consequência, determino, por hora, à Prefeita Constitucional:

1) a suspensão dos efeitos dos atos de nomeação e posse no exercício de cargos em comissão ou funções gratificadas das pessoas de Justiniano de Azevedo Neto para a Secretaria de Transportes; Renilma Estevam de Azevedo para a Secretaria de Habitação, Trabalho e Assistência Social; e Luzia Pereira Estevão para a Secretaria de Saúde, bem como qualquer outra Portaria que os tenha nomeado para ocupar o cargo de secretário municipal;

2) a obrigação de se abster de nomear JUSTINIANO DE AZEVEDO NETO, RENILMA ESTEVAM DE AZEVEDO E LUZIA PEREIRA ESTEVÃO para exercerem qualquer outro cargo público comissionado ou função gratificada ou contratá-los temporariamente ou através de contratos com empresas que prestem serviços terceirizados ao Município, enquanto subsistir a relação geradora do nepotismo, em obediência ao disposto na Súmula Vinculante 13, bem como por faltar aos requeridos capacidade técnica exigida para o exercício do cargo político;

Em caso de descumprimento, fixo, ainda, multa de R\$10.000,00 (dez mil reais) por cada item descumprido desfavor da aludida Autoridade (Prefeita Constitucional), sem prejuízo de outras sanções, inclusive responsabilização criminal por atentado à dignidade da justiça, conforme permissivo contido no artigo 77, IV e §§ 1º e 2º, do NCPC.

Determino a secretaria que proceda com a **citação** dos demandados(a) para, no prazo legal, apresentar resposta, devendo a secretaria observar, quanto ao prazo, a regra contida no arts. 335, III, c/c 183 e 231, todos do NCPC.

Decorrido o prazo para defesa, com ou sem apresentação desta, devidamente certificado, voltem-me conclusos para as providências previstas nos arts. 350 e 351, do NCPC, bem como da verificação do julgamento conforme o estado do processo (art. 354, do NCPC), salvo hipótese da não ocorrência dos efeitos da revelia (art. 345, NCPC).

Ciência ao MP. Intimem-se as partes, pessoalmente, da presente decisão.

CAMPO GRANDE/RN, 20 de maio de 2019

DANIEL AUGUSTO FREIRE DE LUCENA E COUTO MAURICIO

Juiz de Direito

(documento assinado digitalmente na forma da Lei nº11.419/06)

Imprimir