

APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO
PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO (PTT)

TÍTULO

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

RESUMO

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

PROFIAP

Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede
Nacional

Instituição afetada pela proposta

Universidade Federal de Alfenas -
UNIFAL-MG

PROFIAP – UNIFAL-MG

Universidade Federal de Alfenas
Campus Varginha

Instituto de Ciências Sociais
Aplicadas – ICSA

Professor Orientador

Prof. Thiago Rodrigues Silame

Professora Coorientadora

Profa. Juliana Guedes Martins

Aluno Orientado

Márcio Augusto de Souza

Data da apresentação

Maio/2022

APRESENTAÇÃO

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

Ano: 2022

A Produção é vinculada a Trabalho de Conclusão concluído? Sim

Mestrando: Márcio Augusto de Souza

Tipo da produção: Técnica

Natureza: Relatório Técnico

Número de Páginas: 24 páginas

Subtipo de produção: Serviços Técnicos

Cidade: Varginha-MG

País: Brasil

Idioma: Português

CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

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

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

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

Quadro 1 – Os princípios da Administração Pública e suas características

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

Elaborado pelo autor

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

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

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

Sobre ao aspecto legal, destaca-se o Decreto nº 7.203/2010. Sua aprovação teve como objetivo o combate ao nepotismo no âmbito da administração pública federal, devendo-se, quanto aos dispositivos ligados ao controle da citada prática, estabelecer uma complementaridade entre os artigos 6º e incisos com o artigo 7º, cujas propostas de intervenção demonstrarão a necessidade da adoção de outros procedimentos, em obediência ao que preconiza a Carta Magna quanto aos princípios da Administração Pública e ao devido processo legal.

OBJETIVOS

Objetivo Geral

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

Objetivos Específicos

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

maneiras de aperfeiçoamento do controle objetivo, preconizado no artigo 7º do diploma legal em comento.

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

Etimologia

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

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

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

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

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

No Brasil, pode-se dizer que os primeiros traços de nepotismo são detectados com a chegada dos portugueses, no descobrimento, sob o aspecto das trocas de favores e de interesses, de acordo com a carta de Pero Vaz de Caminha, por meio da qual é registrada a tentativa de seu subscritor, após caracterizar a nova terra, com suas belezas e riquezas, de

alcançar benefícios para seu genro, como pedido derradeiro encaminhado ao rei (ARAÚJO, 2011).

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

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

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

Requisitos Necessários: Nuances Legais e Posicionamentos Doutrinários

O sítio eletrônico da Controladoria Geral da União (CGU) a respeito do assunto em desenvolvimento, têm-se as seguintes considerações:

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

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

Quanto aos posicionamentos doutrinários, dois elementos serão de fundamental importância: o objetivo e o subjetivo. O primeiro está relacionado com o vínculo familiar, ou seja, estando presente o grau de parentesco estabelecido na Súmula Vinculante nº 13, tem-se o

indicativo do favorecimento ao parente, quando de sua nomeação para ocupar um cargo público; o segundo está relacionado com a vontade do agente em beneficiar uma pessoa que faz parte de sua família, ou seja, é preciso que se detecte o comportamento anímico daquele que pretende beneficiar o núcleo familiar com a indicação em comento.

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

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

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

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

No entanto, Rodrigues (2012, p. 213) pondera, ao esclarecer que “há casos que para a configuração do nepotismo ilícito requerem a cabal comprovação do elemento subjetivo”. O contraditório é trazido à baila a partir de parecer exarado na Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2006, cujo escopo é a vedação expressa da prática de nepotismo, por meio do qual o senador Demóstenes Torres (PFL)¹, na mesma linha do caso hipotético citado anteriormente, traz a seguinte situação:

[...] Ao vedar que parentes ocupem cargos em comissão em uma mesma pessoa jurídica, a Súmula dá ensejo à configuração de situações de todo absurdas. Imagine-se o caso de um ocupante de cargo em comissão de assessor do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, cujo tio exerce uma função de confiança de chefe de seção do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Como o Ministério e o Tribunal integram uma mesma pessoa jurídica – a União –, haveria, nessa hipótese, ofensa à Súmula. Cumpre indagar, contudo, se tal situação realmente se caracterizaria como um caso de nepotismo. Somente por inspiração torquemadiana se poderia entender que parentes de terceiro grau, que mantivessem entre si pouco ou nenhum contato,

¹ Em 2007 o Partido da Frente Liberal alterou o seu nome para Democratas (DEM).

vivessem em locais diversos, trabalhassem em órgãos federais distintos e exercessem cargos em comissão de menor nível hierárquico pudessem um influenciar a nomeação do outro. Mais ilógico ainda seria o quadro, se o nomeado em último lugar ocupasse um cargo superior hierarquicamente ao de seu parente. Alguém poderia ser impedido de exercer o cargo de Secretário Executivo de um Ministério simplesmente porque seu irmão é chefe da seção de almoxarifado da Superintendência da Receita Federal do Brasil no Rio Grande do Sul.

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

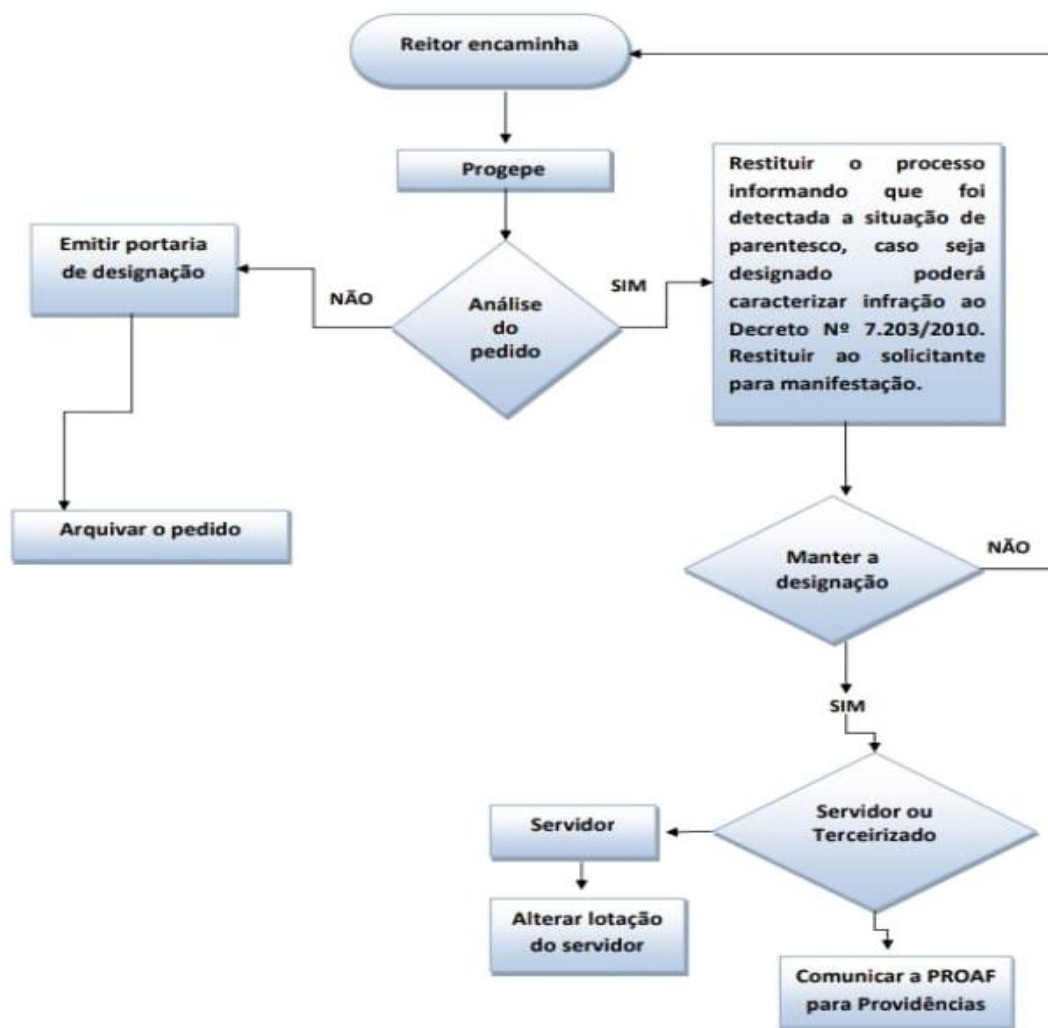
Nesse sentido, Rodrigues (2012) menciona, com muita propriedade, o termo razoabilidade, cujo teor da súmula carecerá de restrições, quanto à sua aplicabilidade, ressaltando a importância da comprovação do elemento anímico.

CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DOS PROBLEMAS

Após encaminhamento, pelo Tribunal de Contas da União, de questionário, por meio do qual a UNIFAL-MG deveria apresentar respostas quanto à gestão da política relacionada aos conflitos de interesse, em relação à prevenção e ao combate do nepotismo, com base no Decreto nº 7.203/2010, observou-se que não há o estabelecimento de procedimentos, por meio dos quais se proceda à investigação das situações concretas, com o condão, a partir de análise cuidadosa, de se decretar se restaram configurados os elementos subjetivos para a prática do nepotismo entre os gestores e os colaboradores.

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

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



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

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

Para conhecimento e melhor compreensão, seguem abaixo o formulário, atinente à Declaração de Parentesco, e a figura, que explicita os termos do edital:

Formulário 1 – Declaração de parentesco apresentada pelo terceirizado contratado

DECLARAÇÃO DE PARENTESCO

NOME DO FUNCIONÁRIO: _____

CPF Nº: _____

FUNÇÃO: _____

LOTAÇÃO (local onde presta serviços) _____

Declaro para os devidos fins que:

☐

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

☐

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

Vínculo com servidor(a):

Nome: _____

Cargo: _____

Lotação: _____

Grau de parentesco: _____

Por ser verdade, firmo a presente.

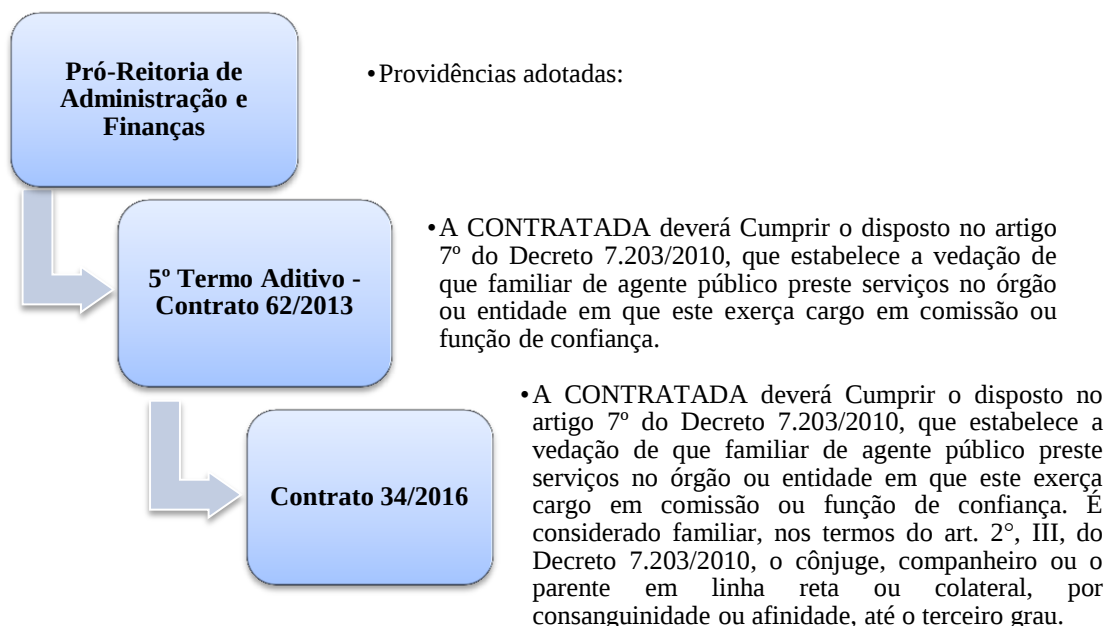
Declaro para os devidos fins aqui registrado que as informações são verdadeiras, sob pena de responder por crime de Falsidade Ideológica, nos termos do Art. 299, do Código Penal, além de arcar com prejuízos que venham causar em vista desta declaração na esfera civil caso ela não seja verdadeira, bem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

(Local) _____ (data)

Assinatura do Funcionário

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

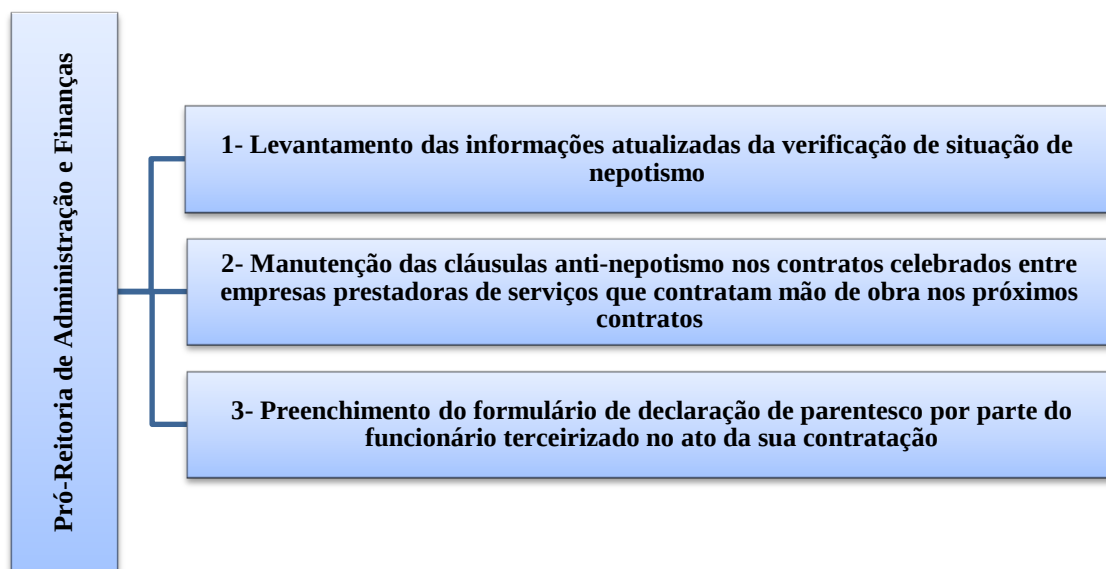
Figura 8 – Texto inserido nos editais para contratação de empresa prestadora de serviços



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

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

Figura 9 – fluxo interno definido pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças



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

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

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

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

O presente item tem por escopo a apresentação da proposta de intervenção, que se materializará através do Produto Técnico e Tecnológico (PTT), fruto da pesquisa em tela, como exigência da natureza que permeia o Mestrado Profissional, a partir do levantamento de problemas atinentes à prática laboral, por meio da pesquisa, orientada pelos métodos

científicos, que ensinará as respostas pertinentes às soluções das demandas do dia a dia de trabalho.

PRODUTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO (PTT)

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

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

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

PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE OUTRAS FORMAS DE CONTROLE

Controle Subjetivo ou Posterior

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

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

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

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

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

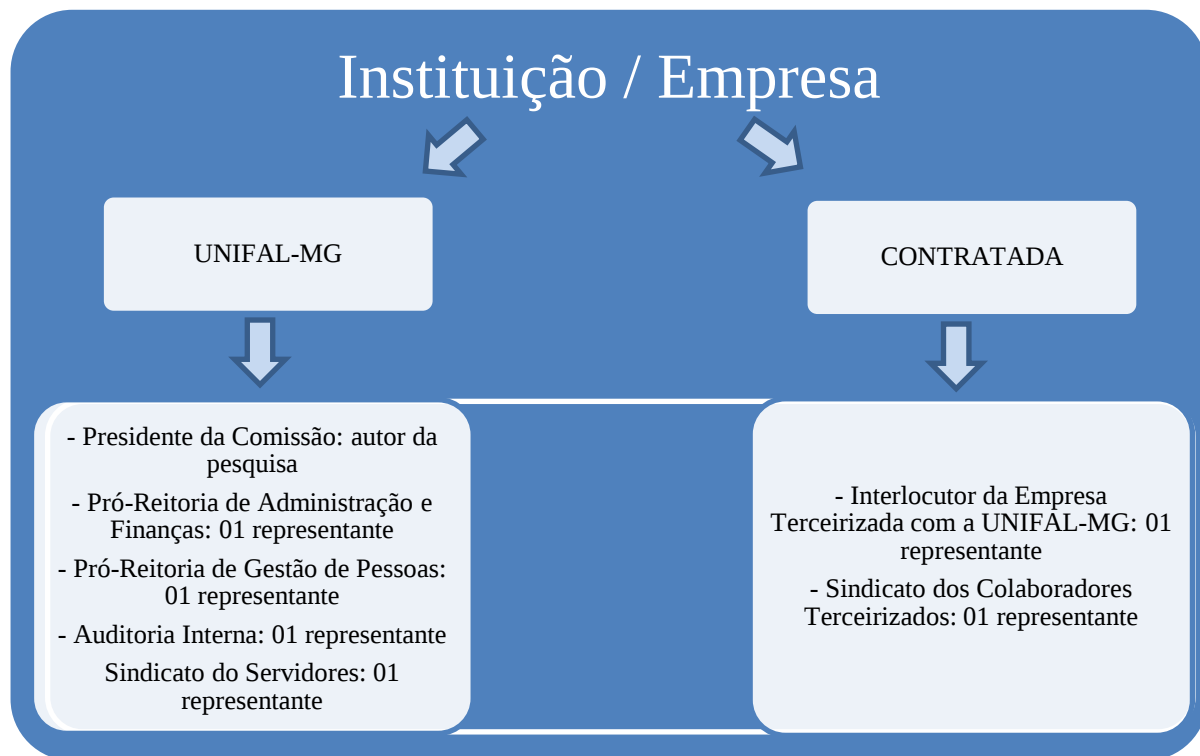
II - na contratação de familiares por empresa prestadora de serviço terceirizado ou entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal. (grifo nosso)

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

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

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

Quadro 7 – Composição da Comissão Permanente para apuração dos eventuais casos de nepotismo



Elaborado pelo autor

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

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

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

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

Controle Objetivo ou Preventivo

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

A universidade não pode cometer ingerências na empresa contratada, conforme preconiza a Instrução Normativa nº 5², de 25 de maio de 2017, especialmente quando estatui, quanto à contratação, em seu artigo 5º, inciso III, que a Administração está proibida de “direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas”.

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

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

Nesse sentido, porque não emprestar ao privado, em que pese prestar serviços para órgãos públicos, os princípios norteadores da Administração Pública, em relação, especificamente, à observância da impessoalidade, da publicidade, da razoabilidade e da moralidade?

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

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

- a criação, por parte da empresa terceirizada, de um banco de dados, que abrigará os currículos de todos os interessados em exercer funções laborais na UNIFAL-MG, com vínculo empregatício com a empresa contratante;

² Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

- surgindo a necessidade do preenchimento de vagas, a empresa deverá organizar processo seletivo para recrutamento e ocupação do posto de trabalho ofertado. Os critérios para seleção poderão estabelecer desde a adoção de entrevistas com os candidatos até a realização de provas, em consonância com as exigências da função, cujo documento já consta publicado na página da UNIFAL-MG – Pró-Reitoria de Administração e Finanças; e
- participação da Comissão Permanente, constituída para apuração dos eventuais casos de nepotismo, no sentido de acompanhar o andamento dos trabalhos, sem, contudo, em respeito às normativas, interferir ou direcionar os trabalhos da empresa prestadora dos serviços terceirizados.

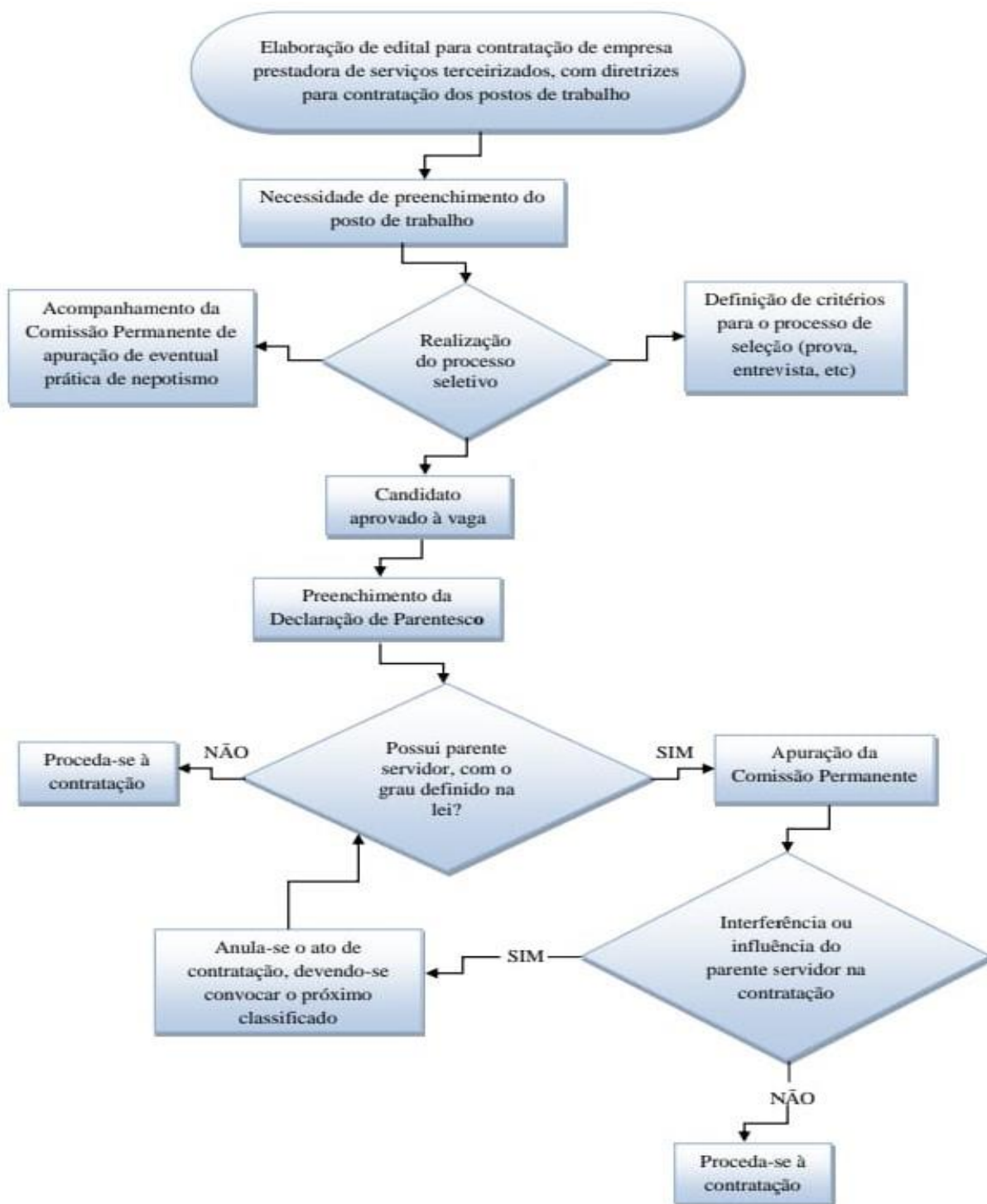
Tudo isso se coaduna com os princípios que devem reger não somente a Administração Pública, bem como todos os procedimentos que envolvam recursos públicos, devendo estar revestidos com lisura e transparência.

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

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

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

Figura 10 – Fluxograma: controle subjetivo e objetivo – contratação de colaborador terceirizado



Elaborado pelo autor

A sugestão de adoção de novos procedimentos continuará abarcando a necessidade de preenchimento do formulário denominado “Declaração de Parentesco”, com o objetivo de evidenciar que o contratado terceirizado possui vínculo familiar, até o grau preconizado na legislação, com servidor ocupando de cargo em comissão, porém, sem interferência ou influência de sua contratação por parte desse parente, que ficará demonstrada mediante

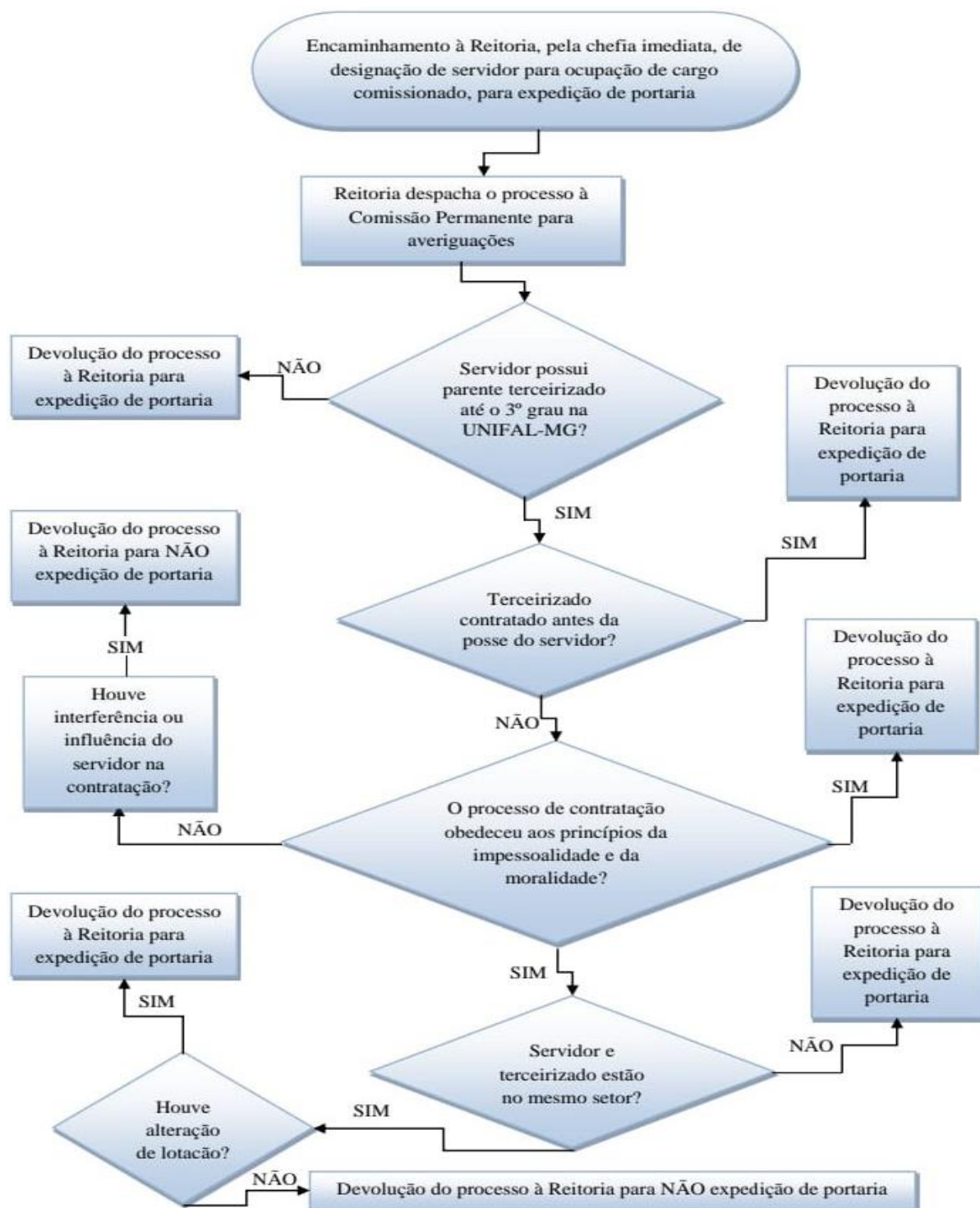
parecer da Comissão Permanente, pelo acompanhamento do processo seletivo, atestando que sua condução e resultado estão de acordo com os princípios da impessoalidade e da moralidade.

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

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

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

Figura 11 – Fluxograma: controle subjetivo – nomeação de servidor para ocupação de cargo comissionado



Elaborado pelo autor

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se norteou especialmente a partir das tomadas de decisões dos gestores da UNIFAL-MG, especificamente pelas Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas e de Administração e Finanças, a partir do mês de julho de 2018, após solicitação encaminhada pela Auditoria Interna, a partir de questionamentos apresentados pelo Tribunal de Contas da União, voltados à governança e gestão das organizações públicas federais, no que se refere aos conflitos de interesse atinentes a possíveis práticas de nepotismo no âmbito da universidade em questão.

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

Mediante um recorte estabelecido, quanto ao aspecto temporal, ficou evidenciado, na revisão da literatura, sobre quais bases foram fundamentadas a Administração Pública no Brasil, que absorveu as práticas patrimonialistas trazidas da metrópole portuguesa para a colônia brasileira, traduzindo-se na clara confusão do público com o privado, no mesmo prédio no qual se instalou a família real portuguesa, para a morada e para a condução dos assuntos públicos, realizada pelos próprios membros da realeza, nomeados para os cargos, com o fortalecimento dos apadrinhamentos e favorecimentos, especialmente do núcleo familiar, surgindo os primeiros traços do nepotismo, como espécie, por assim dizer, do gênero patrimonialismo.

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

Precipuamente, a intenção dessas reformas objetivava coibir as práticas patrimonialistas/clientelistas/nepotistas, com a aprovação de leis que impusesse à Administração Pública a observância de legalidade, eficiência e impessoalidade, capaz de tornar a execução dos serviços públicos por pessoas capacitadas, recrutadas por meio de

concursos públicos, com valorização da carreira, mediante a concretização dos resultados satisfatórios, apresentados à população.

Entretanto, devido à velha mentalidade dos favorecimentos e dos apadrinhamentos, arraigada na Administração Pública, fez com que as tentativas de mudança desse cenário não prosperassem, fazendo com que a busca de uma condução mais profissional e gerencial, por parte dos gestores e autoridades públicas, resida apenas nas inúmeras proposições de normativas, contrariadas, no dia a dia, por condutas voltadas à troca de favores, de benefícios próprios e, conseqüentemente, com a oferta de serviços públicos, não condizentes com os anseios dos cidadãos.

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

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

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

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, cumprindo o seu dever institucional, ao questionar à UNIFAL-MG sobre os procedimentos adotados para o combate ao nepotismo, com o intuito de evidenciar como a universidade se coloca frente aos conflitos de interesse, quanto ao grau de controle definido diante dos eventuais casos, em respeito à governança e à gestão da organização, quanto ao tema em tela, relatou que, naquele momento, não havia análise em processo específico quanto a eventuais denúncias recebidas, quanto aos conflitos de interesse envolvendo os gestores e os colaboradores, bem como a ausência de rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais situações relacionadas ao nepotismo, envolvendo as pessoas citadas.

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

Quando consultado o citado Decreto, o artigo 6º e seus correspondentes incisos se aproximam de forma contundente da visão estatuída nos preceitos constitucionais, no tocante à legalidade dos processos, sejam judiciais ou administrativos, que devem garantir aos envolvidos a plena manifestação acerca dos elementos probatórios, para a formação da convicção do julgador, que deverá ser marcada pela profunda e acurada apuração dos fatos, resultando em decisão equânime para as partes: instituições e pessoas, aspectos que foram abordados por ocasião da análise das características que delineiam as leis, quanto à hierarquia e aos elementos de sua objetividade e subjetividade.

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

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

Outra constatação feita deve-se ao fato de nenhum servidor, ocupante de cargo de direção, possuir parente terceirizado, o que causa estranheza, considerando que os cargos dessa natureza estão revestidos de maior poder de decisão e de influência dos seus agentes, haja vista as remunerações apresentadas, de acordo com as complexidades das atribuições, em

comparação com as funções gratificadas e as funções de coordenador de curso, que apresentaram vínculo de seus agentes com parentes contratados, ocasionando percentual de vínculo familiar inferior (7,01%), quando comparado com o vínculo entre servidores (18,47%), havendo parentesco entre ocupantes, inclusive, de cargo de direção.

Evidentemente, a pesquisa não tem a pretensão de esgotar o assunto, revelando, por meio da análise documental, não estar comprovada a prática de nepotismo pelos servidores da UNIFAL-MG, com seus respectivos parentes terceirizados, tendo em vista a ausência de apuração quanto ao elemento anímico do agente público em beneficiar o núcleo familiar com a colocação de pessoas, que guardem o grau de parentesco estatuído na legislação, restando estar evidenciado, de forma inequívoca, o controle que se norteou pelo prisma objetivo.

Sugere-se, assim, para futuros trabalhos, entrevistas com os envolvidos nos casos desta natureza, tanto servidores e colaboradores, quanto gestores, inclusive de outras Instituições de Ensino Superior, responsáveis pelas tomadas de decisões, visando averiguar o impacto social causado nas famílias que tiveram o orçamento comprometido após a perda do cargo comissionado pelo servidor, para manutenção do emprego de seu parente ou mesmo pela demissão do colaborador terceirizado, considerando que o agente efetivo optou por não deixar a função ou mesmo por não ter podido fazer essa escolha, por recomendação da instituição por razões de capacitação para executar determinada atribuição que não estava ao alcance de outro realizar naquele momento.

Ademais, não somente questões econômicas poderão ser apontadas como também eventuais impactos relacionados à saúde, como a depressão, em virtude do desemprego e a dificuldade de retorno ao mercado de trabalho.

Sugere-se, também, como objetivo de um futuro trabalho, submeter o Decreto nº 7.203/2010, a alterações, revogações e inserções de dispositivos, pelas vias legais cabíveis, visando à produção, por meio de suas prescrições, de resultados que atinjam a concretização da justiça, por meio do devido processo legal, por meio do qual se observe de forma inequívoca a aplicação da ampla defesa e do devido processo legal, condições estas preconizadas em nossa Carta Magna de 1988.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Acquaviva**. Editora Rideel, 4ª edição atualizada e ampliada. São Paulo, 2010.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. **Nepotismo e Estado Patrimonial no Brasil em face do Princípio Constitucional da Moralidade**. 2011. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo, 2011.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/nepotismo>. Acesso em 4 mai. 2020.

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

_____. Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mai. 2017. Disponível em https://in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em 09 maio. 2022.

CARNEIRO, Teresa Cristina Janes. Produtos Técnicos e Tecnológicos no PROFIAP. **Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia**. Universidade Federal da Grande Dourados. YouTube, 12 abr. 2022. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=0MnkQ-HcBcE>. Acesso em 09 mai 2022.

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

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

ROCHA, Zélio Maia da. **Nepotismo e concurso público — Critério objetivo de ausência de moralidade e impessoalidade na administração pública**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 61, 1 fev. 2009. Disponível em: <https://bityli.com/fSJ2K>. Acesso em 4 ago 2021

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

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