

06/03/2012

SEGUNDA TURMA

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.020 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. JOAQUIM BARBOSA**  
**IMPTE.(S)** : **HÉLIO MÁRIO ARRUDA**  
**ADV.(A/S)** : **WILSON MÁRCIO DEPES**  
**IMPDO.(A/S)** : **RELATOR DO TC Nº 012.247/1999-5 DO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**EMENTA:** MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEPOSTISMO CRUZADO. ORDEM DENEGADA.

Reconhecida a competência do Tribunal de Contas da União para a verificação da legalidade do ato praticado pelo impetrante, nos termos dos artigos 71, VIII e IX da Constituição Federal.

Procedimento instaurado no TCU a partir de encaminhamento de autos de procedimento administrativo concluído pelo Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo.

No mérito, configurada a prática de nepotismo cruzado, tendo em vista que a assessora nomeada pelo impetrante para exercer cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, sediado em Vitória-ES, é nora do magistrado que nomeou a esposa do impetrante para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, sediado no Rio de Janeiro-RJ.

A nomeação para o cargo de assessor do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade.

Ordem denegada. Decisão unânime.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do ministro Ayres Britto na conformidade da ata de julgamento e das notas

**MS 24.020 / DF**

taquigráficas, por unanimidade de votos, em denegar a segurança com a cassação da liminar então concedida e determinação da nulidade dos efeitos dos atos agora tipificados como nepotismo cruzado, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 6 de março de 2012.

**Ministro JOAQUIM BARBOSA**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

06/03/2012

SEGUNDA TURMA

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.020 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. JOAQUIM BARBOSA**  
**IMPTE.(S)** : **HÉLIO MÁRIO ARRUDA**  
**ADV.(A/S)** : **WILSON MÁRCIO DEPES**  
**IMPDO.(A/S)** : **RELATOR DO TC Nº 012.247/1999-5 DO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR):** Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Hélio Mário Arruda contra ato do relator do processo TC nº 012.247/1999-5, do Tribunal de Contas da União, objetivando a suspensão e anulação do procedimento administrativo instaurado pela Corte de Contas para apurar supostas irregularidades referentes ao cargo exercido por uma assessora do impetrante no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, sediado em Vitória – Espírito Santo.

O Ministério Público Federal representou contra o impetrante, perante o TCU, a fim de que fosse apurada suposta ilegalidade em relação à nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans para o cargo em comissão de assessora do impetrante quando ele exercia o cargo de Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, sediado no Espírito Santo. Segundo denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal, a Sra. Danielle Calazans teria sido nomeada para o cargo de assessora do impetrante concomitantemente à nomeação da esposa do impetrante para o cargo de assessora do Juiz Guilbert Vieira Peixoto, no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, sediado no Rio de Janeiro. O Juiz Guilbert Peixoto era sogro da Sra. Danielle Monjardim Calazans. A concomitância das nomeações, segundo a representação, seria uma burla à vedação de contratação de parentes em flagrante violação ao princípio da moralidade.

**MS 24.020 / DF**

Preliminarmente, o impetrante sustenta a incompetência do TCU para apurar tais fatos, uma vez que o art. 71, III da Constituição impede que a Corte de Contas apure ilegalidades em nomeações para cargos em comissão. Afirmar que o TCU não pode investigar o mérito dessas decisões administrativas, substituindo-se ao administrador competente no espaço que a ele é reservado pela Constituição e pelas leis.

Por outro lado, afirma que o processo administrativo que tramitou na Corte de Contas foi instaurado a partir de denúncia anônima, o que acarretaria vício insanável a todo o procedimento.

Ao final, alega violação ao devido processo legal e ao contraditório, uma vez que não lhe foi dada a oportunidade de defender-se a tempo.

Afirma, ainda, que a nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans observou rigorosamente a legislação em vigor, constituindo-se em ato válido.

A liminar foi indeferida por meu ilustre antecessor em 04.09.2001, (fls. 101).

O procurador-geral da República, no parecer de fls. 118-126, opina pela concessão da segurança. Afirmar que o TCU tem competência para apurar atos administrativos ilegais que possam causar prejuízo ao erário. Sustenta que o procedimento administrativo foi instaurado em face de representação do Ministério Público Federal, razão pela qual não houve violação ao devido processo legal, conforme afirmado pelo impetrante.

No mérito, contudo, afirma que a Lei 7.872/1989 veda a contratação de parentes no próprio tribunal e no âmbito da jurisdição de cada tribunal. E que a pessoa nomeada para o cargo de assessor do impetrante não era nenhum dos elencados na lei (cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, até terceiro grau). Assim, sustenta que não obstante o TCU tenha competência para apurar atos ilegais, não há dispositivo constitucional estabelecendo expressamente sua competência para aplicar sanções a atos violadores do princípio da moralidade administrativa e/ou praticados com desvio de finalidade (fls. 125).

Em 19.05.2004, o impetrante peticionou requerendo a reconsideração e, conseqüentemente, a concessão da liminar com fundamento em fato

**MS 24.020 / DF**

novo consistente na iminência de inscrição de seu nome no CADIN– Cadastro Informativo de Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais, conforme determinação da Corte de Contas em ofício encaminhado à presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região-ES. Alegou que a inscrição no CADIN ocasionaria sua “*injusta e arbitrária desmoralização pública*”, tanto em decorrência do dano patrimonial, consistente no abalo de seu crédito, como do dano moral, causado pelo abalo de sua imagem social.

A fls. 128-129, deferi a liminar, para que o TRT- 17ª Região-ES se abstivesse de inscrever o nome do impetrante no CADIN até o julgamento final do presente *mandamus*.

Em 03 de setembro de 2004, o impetrante requereu a extensão dos efeitos da liminar para abranger todo ato decorrente do processo administrativo em tela que importe em prejuízo ou restrição aos direitos fundamentais do impetrante, em especial, a exclusão de seu nome da Relação de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares, até a decisão final do presente mandado de segurança.

A fls. 164, deferi a extensão requerida.

É o relatório.

06/03/2012

SEGUNDA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 24.020 DISTRITO FEDERAL

V O T O

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - (Relator):**  
Preliminarmente, Sr. Presidente, seguindo a linha inicialmente desenvolvida pelo ilustre membro do Ministério Público Federal em seu parecer, entendo que o Tribunal de Contas da União é competente para apurar a suposta ilegalidade na nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans para o cargo de assessora do autor do *mandamus*. Conforme ressaltado no parecer de fls. 118-126:

“No presente caso, instaurou a Corte de Contas da União o TC nº 012.2471/11999-6 com fundamento no art. 71, incisos VIII e IX da CF, que conferem ao TCU atribuição para aplicar aos responsáveis, em caso de **ilegalidade** de despesas, as sanções previstas em lei, bem como, ainda no caso de **ilegalidade**, a competência para assinar prazo a fim de que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Sendo assim, em uma análise prefacial, afigura-se que competente o TCU para apurar a nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans, na medida em que, acaso se conclua que **ilegal** a questionada nomeação, o ato implicará, necessariamente, prejuízo ao erário federal, passível, por conseguinte, de fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União.”

Portanto, não houve violação da norma constitucional inscrita no art. 71, III, uma vez que o mesmo se refere à “*apreciação para fins de registro*” de nomeações para cargo em comissão. Confira-se:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

**MS 24.020 / DF**

(...)

III - apreciar, **para fins de registro**, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, **excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão**, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;" (grifo nosso)

*In casu*, não estamos diante de "apreciação para fins de registro" de nomeação para cargo em comissão, mas sim de suposta prática de ato administrativo em contrariedade aos princípios da legalidade e da moralidade, consistente na nomeação concomitante da assessora do impetrante, que seria nora de um magistrado que, por sua vez, teria nomeado a esposa do impetrante como sua assessora. Em outras palavras, teria havido, supostamente, uma "troca de favores", comumente denominada "nepotismo cruzado" objetivando a burla da vedação legal de nomeação de parentes para cargos públicos.

Vê-se, portanto, que a atuação da Corte de Contas na verificação da legalidade do ato praticado pelo impetrante encontra fundamento nos artigos 71, VIII e IX da Constituição c/c artigos 1º, § 1º, e 41, *caput*, e 43, II e parágrafo único da Lei 8.443/1992.

Sendo assim, conheço do presente mandado de segurança.

Quanto ao suposto vício na iniciativa do procedimento administrativo, que seria oriundo de denúncia anônima, também não vislumbro qualquer ofensa ao devido processo legal por parte da autoridade impetrada. De fato, o procedimento instaurado no Tribunal de Contas iniciou-se a partir de encaminhamento de autos de procedimento administrativo concluído pelo Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo. Ademais, não houve demonstração expressa e inequívoca nos autos do *writ* da suposta contrariedade ao princípio do devido processo legal.

**MS 24.020 / DF**

No mérito, a questão em tela assume contornos delicados, pois estamos diante da prática de um ato aparentemente legal, consubstanciado na nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans para o cargo de assessora do juiz, ora impetrante, no TRT da 17ª Região, sediado em Vitória-ES. Não haveria nenhuma irregularidade neste ato, não fosse a investigação realizada pelo Ministério Público Federal em que se constatou ter havido a nomeação concomitante da Sra. Danielle Calazans com a nomeação da Sra. Maria Angélica Farias de Arruda para o cargo de assessora de outro magistrado no estado do Rio de Janeiro. A Sra. Danielle é nora do juiz do Rio de Janeiro e a Sra. Maria Angélica Farias de Arruda é esposa do impetrante. Os indícios de violação ao princípio da moralidade foram confirmados pelo fato de que a Sra. Danielle Calazans não residia em Vitória/ES, jamais tendo sido encontrada no endereço por ela fornecido ao TRT – 17ª Região-ES. Ademais, ela era a única funcionária de todo o gabinete do presidente que não possuía folha de ponto.

Em outras palavras, está claramente configurado o desvio de finalidade. Sobre o tema, Seabra Fagundes ensina, com muita propriedade, que sendo a atividade administrativa

*“condicionada pela lei à obtenção de determinados resultados, não pode a Administração Pública dela se desviar, demandando resultados diversos dos visados pelo legislador. Os atos administrativos devem procurar atingir as conseqüências que a lei teve em vista quando autorizou a sua prática, sob pena de nulidade. (...) Teria havido aí desvio da finalidade, ou seja, o que os franceses denominam détournement de pouvoir. A lei previu que o ato fosse praticado visando a certa finalidade, mas a autoridade o praticou com finalidade diversa. Houve uma burla da intenção legal. A autoridade agiu contrariando o espírito da lei. Não importa que a diferente finalidade com que tenha agido seja lícita. Mesmo moralizada e justa, o ato será inválido, por divergir da orientação legal. (...) Na doutrina, as opiniões são concordes em que a natureza discricionária do ato não exime o agente administrativo da fidelidade aos fins explícita ou implicitamente previstos na lei.”* FAGUNDES, M. Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. Rio de



**MS 24.020 / DF**

Janeiro: Forense, 1967. pp. 78-79.

A nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans para o cargo de assessora do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e caracterização de sua ilegalidade, por desvio de finalidade.

Nesse ponto, explicitando o entendimento acerca da ilegalidade de atos dessa natureza, observo que a Resolução nº 07, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça expressamente tratou do tema ora em análise, determinando que:

*Art. 1º É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados.*

*Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:*

I - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados;

II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias *que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações;*"

Como se vê, a Resolução do Conselho Nacional de Justiça veio explicitar e sedimentar a moralização das nomeações para cargos em comissão no âmbito do Poder Judiciário.

Essa Resolução foi objeto da ADC 12, rel. min. Carlos Britto e julgada procedente, à unanimidade, por esta Corte em 20.08.2008.

Por fim, no julgamento do mandado de segurança impetrado pela

**MS 24.020 / DF**

Sra. Maria Angélica Farias de Arruda, esposa do ora impetrante, que recebeu o número 25.880, rel. min. Eros Grau, esta Corte entendeu que a comprovação do efetivo exercício da assessoria pela impetrante demanda dilação probatória, incompatível com o rito do mandado de segurança. Confira-se:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92]. 2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005]. 3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92. 4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente

**MS 24.020 / DF**

percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal. 5. **A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003].** 6. **Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.**

De todo o exposto, e estando constatado inequivocamente o ajuste entre magistrados para burlar a regra que impede o nepotismo no âmbito do Judiciário, voto pela denegação da segurança, cassando-se a liminar concedida e os efeitos decorrentes de sua extensão.

06/03/2012

SEGUNDA TURMA

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.020 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) -**  
Também eu, Ministro Joaquim Barbosa, denego a segurança.

Na ADC nº 12, de que fui Relator, o Supremo Tribunal Federal deu pela procedência, pela constitucionalidade, portanto, por dez votos a um. Apenas, Ministro Joaquim Barbosa, nós acrescentamos, ao princípio da moralidade, os princípios da eficiência e da impessoalidade, também.

\* \* \* \* \*



**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.020**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA**

IMPTE.(S) : HÉLIO MÁRIO ARRUDA

ADV.(A/S) : WILSON MÁRCIO DEPES

IMPDO.(A/S) : RELATOR DO TC N° 012.247/1999-5 DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** Retirado de pauta em conformidade com a Emenda Regimental n° 45, de 10 de junho de 2011, publicada no Diário da Justiça Eletrônico de 15 de junho de 2011. Ausentes o Senhor Ministro Celso de Mello, justificadamente; o Senhor Ministro Gilmar Mendes, representando o Tribunal na Comissão de Veneza, Itália, e o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 16.06.2011.

**Decisão:** denegada a segurança com a cassação da liminar então concedida e determinação da nulidade dos efeitos dos atos agora tipificados como nepotismo cruzado, nos termos do voto do Relator. Decisão unânime. **2ª Turma**, 06.03.2012.

Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo da Rocha Campos.

Karima Batista Kassab  
Coordenadora