



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000960525

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1023706-93.2016.8.26.0564, da Comarca de São Bernardo do Campo, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados LUIZ MARINHO, AGLAUPE GEBARA GRANA, SANDRA LOSANO MARINHO e CARLOS ALBERTO GRANA.

ACORDAM, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U. Declara convergente o 3º juiz.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PERCIVAL NOGUEIRA (Presidente sem voto), ANTONIO CELSO FARIA E JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR.

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

BANDEIRA LINS

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 1023706-93.2016.8.26.0564

Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo

Apelados: Luiz Marinho, Aglaupe Gebara Grana, Sandra Losano Marinho e Carlos Alberto Grana

Comarca: São Bernardo do Campo

Juíza de 1ª Instância: Dra. Ida Inês Del Cid

Voto nº 18.104

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO CRUZADO.

Nomeação da filha do Prefeito Municipal de Santo André para exercer cargo de confiança no Município de São Bernardo do Campo, e da cunhada do Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo para exercer cargo no Município de Santo André, correligionários. Prova que não oferece explicação alguma para qualquer das nomeações, nem permite divisar razão de interesse público para que houvessem sido efetuadas. Ausência de particular qualificação das nomeadas. Inespecificidade das funções que exerciam. Proximidade entre os nomeantes e entre as datas das nomeações incontroversa. Nepotismo cruzado não descaracterizado pela prévia nomeação da cunhada do Prefeito de São Bernardo, já durante o mandato do Prefeito de Santo André, para cargo em empresa pública municipal. Inexistência de prova da natureza e da efetividade do trabalho junto à Administração Direta, descrito pela nomeada como coordenação de inespecífica equipe de tele atendimento. Ulterior dissolução do cunhadio irrelevante para a caracterização da ilicitude de ato praticado em sua constância e por força dele. Dolo evidenciado. Ato ímprobo configurado. Procedência da ação reconhecida. Sanções fixadas nos termos da presente redação do art. 12, III, da Lei nº 8.429/92 em multa civil de 6 vezes o valor da remuneração de cada um dos réus e em proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 12 meses. **Recurso provido.**

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** em face de **Luiz Marinho, Carlos Alberto Grana, Sandra Losano Marino e Aglaupe Gebara Grana,**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

objetivando o reconhecimento da prática de ato ímprobo, nos termos do artigo 11, da Lei nº 8.429/92, com a declaração de nulidade dos atos administrativos de nomeação, determinando-se a imediata exoneração das servidoras Sandra e Aglaupe, bem assim a condenação dos réus na perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil 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.

Alega, em síntese, o autor que foi apurado por meio do Inquérito Civil nº 14.0739.0009119/15-2 que Aglaupe Gebara Grana, filha do Prefeito Municipal de Santo André, Carlos Alberto Grana, foi nomeada em 22/04/2015, ao cargo de Técnico Operacional – SECOM 12, no Município de São Bernardo do Campo, enquanto a corré Sandra Losano Marinho, cunhada do Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo, Luiz Marinho, foi nomeada, após quatro meses, em 07/08/2015, ao cargo de Assessor do Gabinete I – SG, no Município de Santo André, em violação ao enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal e aos princípios que regem a Administração Pública, configurando nepotismo cruzado.

A r. sentença de fls. 1138/1147 julgou improcedente a ação, forte na tese de ausência de dolo na conduta dos réus.

Inconformado, recorre o Ministério Público do Estado de São Paulo insistindo no nepotismo cruzado e na afronta aos princípios da Administração Pública, visto que as nomeações recíprocas de familiares realizadas pelos réus, constituem atos de improbidade administrativa, restando demonstrado o dolo na conduta dos apelados. Busca a inversão do julgado (fls. 1179/1193).

Contrarrazões (fls. 1209/1214, 1215/1230 e 1234/1239).

Houve oposição ao julgamento virtual (fls. 1251).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A D. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo provimento do recurso (fls. 1254/1260).

É o relatório.

Trata-se de ação de civil pública por ato de improbidade administrativa pela qual o Ministério Público do Estado de São Paulo atribuiu aos réus a prática de nepotismo cruzado, consistente no fato de que Aglaupe Gebara Grana, filha do Prefeito Municipal de Santo André, Carlos Alberto Grana, foi nomeada para exercer o cargo de Técnico Operacional – SECOM 12 no Município de São Bernardo do Campo, enquanto Sandra Losano Marinho, cunhada do Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo, Luiz Marinho, foi nomeada para exercer o cargo de Assessor de Gabinete I – SG, no Município de Santo André, em flagrante transgressão aos princípios da impessoalidade e moralidade, bem como em violação ao enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

Segundo a inicial, os réus violaram de forma deliberada princípios da administração pública, resultando as nomeações de encontros realizados em períodos muito próximos a cada qual e de amizade anterior entre os Prefeitos correligionários – mencionando-se como indicativo do dolo a utilização de servidores públicos municipais para acompanhamento do inquérito civil que precedeu a esta ação, em nítida afronta ao disposto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

Com efeito, não há dúvida a respeito da ocorrência das nomeações das servidoras, tampouco das relações de parentesco indicadas na petição inicial, não só comprovadas documentalmente, como também não refutadas pelos interessados.

Observa-se que Aglaupe foi nomeada para exercer o cargo em comissão de Técnico Operacional – SECOM 12, na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, a partir de 22.4.2015, conforme Portaria nº 52.268/2015.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sandra, em 7.8.2015, foi nomeada ao cargo de Assessor de Gabinete I, junto à Prefeitura Municipal de Santo André (fls. 57).

Nada sugere que as nomeadas possuíssem qualificação ou experiência que, objetivamente, pudessem ter sido consideradas na seleção de cada qual para os postos que ocuparam.

Aglaupe foi nomeada menos de um ano depois de se formar em jornalismo (fls. 214); e embora tenha mencionado ser especialista, apresentou certificado de curso de apenas 12 horas de duração – insuficiente, de modo isolado, para distingui-la de colegas outros de faculdade que talvez se interessassem em exercer funções triviais de comunicação institucional (fls. 213).

Sandra, diplomada em *Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Administração Pública e Serviços Governamentais* em 2005 (fls. 227), não apresentou nenhum dado de formação complementar, nem currículo laboral anterior à nomeação para a empresa pública CRAISA; e reportou que sua função na Administração Direta consistiria, precipuamente, na coordenação de uma equipe de tele atendimento do Município de Santo André.

Ademais disso, nenhum dos réus sequer esboçou descrição fática plausível – que se contrapusesse à afirmação que o autor efetua, de nomeação cruzada – concernente às circunstâncias que culminaram na seleção de uma e de outra das nomeadas para os postos que vieram a ocupar, cada qual na Administração comandada pelo parente da outra.

Não há sequer menção a processo que, mesmo sem a formalidade de um concurso, houvesse procurado oferecer critério meritório para as nomeações, de forma a que se pudesse afirmar que essas atenderam a efetivo interesse público; não se sugere que currículos outros tenham sido comparados, nem que qualquer meditação houvesse precedido a escolha das nomeadas. Não se explica nem mesmo como estas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

vieram a oferecer os respectivos serviços – ou como os Prefeitos teriam concluído que seriam ambas as pessoas mais aptas a suprir necessidades da gestão de cada um deles.

Emoldurada por essa eloquente lacuna, a circunstância de Sandra ter sido nomeada dois anos antes – mas já na gestão de Carlos no Município de Santo André – para cargo de *supervisora de recursos humanos* em empresa pública municipal (fls. 260) não descaracteriza o nepotismo cruzado, configurado com sua nomeação para cargo cuja principal atribuição seria a de coordenar equipe de tele atendimento na Administração Direta.

Não se tratou de remoção involuntária, mas de nova nomeação, que em princípio importa em melhor condição para quem muda de função – presunção que a simples indicação de remuneração semelhante não afasta, valendo notar que não se especificou, nos autos, o que seria essa equipe, quantas pessoas a integrariam, como atuaria e nem que modalidade ou carga de trabalho a coordenação implicaria; e que não se ofereceu evidência alguma de efetividade do serviço, quer da equipe, quer sobretudo de sua coordenadora – ressentindo-se os autos da falta de atas de reunião que objetivassem ao menos a realização destas, ou de vestígios de atos normativos ou de gestão tais como memorandos ou comunicados dirigidos a integrantes da equipe.

Tampouco se divisa relevo na **ulterior** ruptura do cunhadio que, na época da nomeação, havia entre Sandra e o Prefeito de São Bernardo – não sendo a dissolução do vínculo de parentesco bastante para remitir o sentido antijurídico de nomeação que se tenha devido a ele, e que tenha ocorrido em sua constância.

Possui relevo, ao contrário, a aferição de encontros entre os Prefeitos pouco antes da nomeação das respectivas parentes – situação apta a reavivar a memória de vínculos pregressos entre ambos, noticiados por Aglaube em seu depoimento (fls. 209/210), e bastante, à luz do que desponta dos autos, para que se trace relação de causa e efeito entre as nomeações reciprocamente efetuadas.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Configurada se acha, portanto, a hipótese do inciso XI do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (com redação dada pela Lei nº 14.230/2021):

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

(...)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas.

Reconhecida a procedência, cabe dosar as sanções de acordo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, consoante julgamento proferido em 18.08.2022, no RE nº 843.989, submetido sob a sistemática de repercussão geral (Tema nº 1.199/STF); e por se tratar de conduta que viola não apenas a Lei de Improbidade, mas também a Súmula Vinculante nº 13, necessário se mostra aplicar tanto a **multa civil** como a **proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual o réu seja sócio majoritário** – fixando-se a primeira pena, para cada réu, no patamar de **6 vezes** sua última remuneração; e a segunda, no prazo de **12 meses**, sendo desnecessário exasperar adicionalmente as sanções por não se tratar de cargos que enfeixassem funções estratégicas das Administrações Municipais envolvidas.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, **concede-se provimento** ao recurso.

BANDEIRA LINS
RELATOR