

## MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 69.486 MARANHÃO

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**RECLTE.(S)** : **SOLIDARIEDADE**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA**  
**RECLDO.(A/S)** : **ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**RECLDO.(A/S)** : **COMPANHIA MARANHENSE DE GAS - GASMAR**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**RECLDO.(A/S)** : **SEBRAE-MA SERVIÇO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO MARANHÃO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**RECLDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**BENEF.(A/S)** : **JACQUELINE BARROS HELUY**  
**ADV.(A/S)** : **JOSE CAVALCANTE DE ALENCAR JUNIOR**  
**BENEF.(A/S)** : **MARCUS BARBOSA BRANDAO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **DANIEL ITAPARY BRANDAO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **CARLOS ORLEANS BRAIDE BRANDAO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **VINICIUS CESAR FERRO CASTRO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **CAMILA CORREIA LIMA DE MESQUITA MOURA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **ITALO AUGUSTO REIS CARVALHO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **MARIANA BRAIDE BRANDAO CARVALHO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **GILBERTO OLIVEIRA LINS NETO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **RAUL CANCIAN MOCHEL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **HELOÍSA HELENA BRANDÃO PIMENTEL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

## RCL 69486 MC / MA

**BENEF.(A/S)** : ELIAS GOMES DE MOURA NETO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**BENEF.(A/S)** : NATHALIA ITAPARY BRANDAO CASTRO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**BENEF.(A/S)** : MELISSA CORREIA LIMA DE MESQUITA BUZAR  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

### DECISÃO

Trata-se de Reclamação ajuizada pelo partido político SOLIDARIEDADE contra atos administrativos praticados pelo Governador do Estado do Maranhão, pela Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, pela Companhia Maranhense de Gás (GASMAR) e pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão (SEBRAE-MA), que teriam violado a Súmula Vinculante 13 desta CORTE.

Na inicial, a parte reclamante pleiteou, liminarmente, que fossem *“suspensas as nomeações e contratações dos seguintes servidores e empregados dos respectivos órgãos públicos, das empresas ou pessoas jurídicas, afastando-os do exercício das funções, com prejuízo da remuneração”*.

No mérito, requereu *“seja julgada procedente a Reclamação por violação a Súmula Vinculante nº 13, declarar nulas todas as nomeações e contratações dos parentes do Governador do Estado CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR, nos cargos indicados na presente ação ou em outros cargos que tenham ocupado ou estejam ocupando durante os seus mandatos de Governador do Estado no âmbito do Estado do Maranhão, garantindo-se a percepção das verbas remuneratórias apenas e tão somente pelo tempo em que efetivamente tenham trabalhado”*.

O Governador do Estado do Maranhão prestou informações (eDoc. 15).

Na sequência, a Procuradoria-Geral da República exarou parecer pelo não conhecimento da Reclamação.

Em 18/10/2024, concedi parcialmente a medida liminar e determinei a suspensão imediata das nomeações e, conseqüentemente, do exercício dos cargos e funções de:

## RCL 69486 MC / MA

“1) ÍTALO AUGUSTO REIS CARVALHO, tanto em relação ao cargo de Subsecretário da Secretaria de Estado da Infraestrutura – SINFRA do Governo do Maranhão, quanto ao cargo de Conselheiro da Maranhão Parcerias – MAPA;

2) MARIANA BRAIDE BRANDÃO CARVALHO, Coordenadora da Unidade Sorrir da Secretaria de Estado da Saúde – SES do Governo do Maranhão (se ainda estiver ocupando o cargo);

3) MELISSA CORREIA LIMA DE MESQUITA BUZAR, Subsecretária da Secretaria de Estado da Administração – SEAD;

4) GILBERTO LINS NETO, Diretor-Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP;

5) ELIAS MOURA NETO, Gerente de Qualidade e Planejamento da Companhia de Gás do Maranhão – GASMAR

Ao final, também determinei que – para fins de análise de NEPOTISMO CRUZADO – o Governador do Estado e o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão informem – no prazo de 5 (cinco) dias – a existência de investidura 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 do Poder Executivo de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de qualquer dos deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, inclusive os eventualmente licenciados.

Por meio da Petição 139.405/2024, a Companhia Maranhense de Gás – GASMAR informou a suspensão do contrato de trabalho de Elias Gomes de Moura Neto (eDoc. 32).

Em 08/11/2024, a Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão prestou informações (eDoc. 56).

Em 09/12/2024, complementando o *decisum* anterior e assentando que a suspensão do exercício dos cargos e funções, inclusive para fins salariais e de benefícios, seria contada da data da publicação da

## RCL 69486 MC / MA

respectiva decisão, concedi medida liminar e determinei a suspensão imediata das nomeações e, conseqüentemente, no exercício dos cargos e funções de:

- “1 – MARCOS BARBOSA BRANDÃO, Diretor de Relações Institucionais da Assembleia Legislativa do Estado;
- 2 – CAMILA CORREIA LIMA DE MESQUITA MOURA, Diretora Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado; e
- 3 – JACQUELINE BARROS HELUY, Diretora da Comunicação Social da Assembleia Legislativa do Estado.”

Em 12/12/2024, o Governador do Estado do Maranhão nomeou MARCOS BARBOSA BRANDÃO para exercer o cargo de Secretário de Estado Extraordinário de Assuntos Legislativos, conforme Ato publicado no Diário Oficial do Estado daquela mesma data.

É o Relatório. Decido.

Ao deferir medida liminar para determinar a suspensão de diversas nomeações no âmbito do Poder Executivo, por entender configurado o nepotismo, solicitei informações complementares para fins de se verificar a configuração de **nepotismo cruzado**, em razão de eventuais nomeações em cargos de direção, chefia ou assessoramento, ou ainda, em cargos de comissão ou de confiança e funções gratificadas no Poder Executivo do Estado do Maranhão, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau de membros do Poder Legislativo.

Prestadas as informações, verifiquei, em juízo de cognição sumária, a nomeação de parentes do Governador do Estado do Maranhão em cargos da Assembleia Legislativa do Estado, quais sejam, Marcus Barbosa Brandão, nomeado Diretor de Relações Institucionais; Camila Correia Lima de Mesquita Moura, nomeada Diretora Legislativa; e Jacqueline Barros Heluy, nomeada Diretora da Comunicação Social. Por outro lado, também constatei a nomeação de parentes de Deputados Estaduais em

## **RCL 69486 MC / MA**

cargos no Poder Executivo, dos quais mencionei,

**Deputado Estadual Francisco Nagib** - Agnes Sales Bacelar Oliveira, Subsecretária de Articulação Política.

**Deputado Estadual Ricardo Rios** - Diana Ribeiro Pearce Guimarães, Assessora Especial – SEDUC.

**Deputada Estadual Ana do Gás** – Paulo Silas Pereira Silva, Assessor Sênior na Secretaria Estadual de Saúde (SES/SAAJ/AJA).

**Deputado Estadual Leandro Bello** – Andre Bello de Sa Rosas Costa, Adjunto da Representação do Vice-Governador; Ana Carolina Ferraz Castilho Bello, Assessora Clínica/EMSERH.

**Deputada Estadual Abigail Cunha de Almeida Sousa** - Ilânia Sandra Telis de Sousa, assessora jurídica; Thallytiane de Nazaré Almeida Ramada, auxiliar de serviços.

Assim, constatada a nomeação de parentes do Governador do Estado em Cargos da Assembleia Legislativa do Estado, bem como a nomeação de parlamentares da Assembleia Legislativa em cargos do Poder Executivo, entendi configurada a figura do nepotismo cruzado.



## RCL 69486 MC / MA

[.brhttps://ma.gov.br](https://ma.gov.br)), na qual se encontra relacionadas as seguintes Secretarias:

- 1 - Agência de Tecnologia da Informação – ATI;
- 2 - Casa Civil;
- 3 - Cerimonial do Governo do Maranhão;
- 4 - Gabinete do Governador;
- 5 - Gabinete Militar do Governador – GMG;
- 6 - Secretaria de Estado da Administração;
- 7 - Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária;
- 8 - Secretaria de Estado da Agricultura Familiar;
- 9 - Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- 10 - Secretaria de Estado da Comunicação Social;
- 11 - Secretaria de Estado da Cultura;
- 12 - Secretaria de Estado da Educação;
- 13 - Secretaria de Estado da Fazenda;
- 14 - Secretaria de Estado da Infraestrutura;
- 15 - Secretaria de Estado da Mulher;
- 16 - Secretaria de Estado da Saúde;
- 17 - Secretaria de Estado da Segurança Pública;
- 18 - Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano;
- 19 - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária;
- 20 - **Secretaria de Estado de Articulação Política;**
- 21 - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Programas Estratégicos;
- 22 - Secretaria de Estado de Governo;
- 23 - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais;
- 24 - Secretaria de Estado de Relações Institucionais;
- 25 - Secretaria de Estado de Transparência e Controle;
- 26 - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social;
- 27 - Secretaria de Estado do Esporte e Lazer;
- 28 - Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento;
- 29 - Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária;



## RCL 69486 MC / MA

princípios e os preceitos básicos da Administração Pública, permitiu um alargamento da função jurisdicional sobre os atos administrativos discricionários, consagrando a possibilidade de revisão judicial.

Logicamente, não cabe ao Poder Judiciário moldar subjetivamente a Administração Pública, porém a constitucionalização das normas básicas do Direito Administrativo permite ao Judiciário impedir que o Executivo molde a Administração Pública em discordância a seus princípios e preceitos constitucionais básicos, pois a finalidade da revisão judicial é impedir atos incompatíveis com a ordem constitucional, inclusive no tocante as nomeações para cargos públicos, que devem observância não somente ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da impessoalidade, da moralidade e do interesse público.

Importante inclusão feita pelo legislador constituinte, o princípio da impessoalidade encontra-se, por vezes, no mesmo campo de incidência dos princípios da igualdade e da legalidade, e não raramente é chamado de *princípio da finalidade administrativa*, que exige do administrador público a prática do ato somente visando seu *fim legal, de forma impessoal* (HELY LOPES MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 82; FÁBIO KONDER COMPARATO. Contrato de associação – descumprimento do princípio constitucional da impessoalidade da Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*. v. 19, p. 103 ss; CARLOS ARI SUNDFELD. Princípio da impessoalidade e abuso do poder de legislar. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 5, p. 152, 1994).

O princípio da impessoalidade está diretamente relacionado com o princípio da supremacia ou preponderância do interesse público, também conhecido por princípio da finalidade pública, consistente no direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum e constituindo-se em verdadeiro *vetor de interpretação* do administrador público na edição dos atos administrativos.

Por sua vez, pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade; deverá ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de

## RCL 69486 MC / MA

razoabilidade e Justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CELSO BASTOS. O princípio da moralidade no direito público. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 6, n. 22, p. 44, jan./mar. 1998; JOAQUIM ANTONIO CASTRO AGUIAR. O princípio da moralidade administrativa. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 6, n. 22, p. 265, jan./mar. 1998; TOSHIO MUKAI. Da aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa e do seu controle jurisdicional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 1, n. 4, p. 211, jul./set. 1993).

O Poder Judiciário, ao exercer o controle jurisdicional, não se restringirá ao exame estrito da legalidade do ato administrativo, devendo entender por legalidade ou legitimidade não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo, em fiel observância ao “*senso comum de honestidade, equilíbrio e ética das Instituições*”, como ensinado por MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

“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, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir (...) ; (se) o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade” (*Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 111).

A obrigatoriedade de respeito ao princípio da moralidade por toda a Administração Pública foi consagrada pelo SUPREMO TRIBUNAL

## RCL 69486 MC / MA

FEDERAL, como bem destacado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, ao lembrar que:

*“O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César”* (RE 160.381/SP, SEGUNDA TURMA, DJ de 12/8/1994).

O Poder Judiciário, portanto, deverá exercer o juízo de verificação de exatidão do exercício da discricionariedade administrativa perante os princípios da administração pública (CF, art. 37, *caput*), verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica do ato administrativo com os fatos. Se ausente a coerência, o ato administrativo estará viciado por infringência ao ordenamento jurídico e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa, de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias, pois o exame da legalidade, moralidade e impessoalidade, além do aspecto formal, compreende também a análise dos fatos levados em conta pelo Governador do Estado ao realizar determinada nomeação.

Como salientam CANOTILHO e VITAL MOREIRA,

*“como toda a actividade pública, a Administração está subordinada à Constituição. O princípio da constitucionalidade da administração não é outra coisa senão a aplicação, no âmbito administrativo, do princípio geral da constitucionalidade dos actos do Estado: todos os poderes e órgãos do Estado (em sentido amplo) estão submetidos às normas e princípios hierarquicamente superiores da Constituição”* (Constituição da República Portuguesa anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 922).

Dessa forma, a Constituição Federal permite a apreciação dos atos administrativos discricionários pelo Poder Judiciário, quando o órgão

## RCL 69486 MC / MA

administrativo utilizar-se de seu poder discricionário para atingir fim diverso daquele que a lei fixou, ou seja, quando ao utilizar-se indevidamente dos critérios da conveniência e oportunidade, o agente desvia-se da finalidade de persecução do interesse público.

Nos atos discricionários, a opção conveniente e oportuna deve ser feita legal, moral e impessoalmente pela Administração Pública, ou seja, é na legalidade, na moralidade e na impessoalidade que a oportunidade deve ser apreciada pelo Poder Judiciário.

Como destacado por CELSO BASTOS,

“Então, ao Poder Judiciário cabe também anular atos administrativos, por desvio de poder, por abuso de poder, que atacam exatamente não uma irregularidade formal explícita do ato administrativo, mas ataca o seu âmago, a sua finalidade, apresentando-se essa irregularidade de forma velada, camuflada” (*Curso de direito administrativo*. Saraiva, 1994. p. 338).

GEORGES VEDEL aponta, em relação a todos os atos administrativos discricionários, a existência de um controle judicial mínimo, que deverá ser realizado sob o ângulo de seus elementos, pois, embora possa haver competência do agente, é preciso, ainda, que os motivos correspondam aos fundamentos fáticos e jurídicos do ato, e o fim perseguido seja constitucional e legal (*Droit administratif*. Paris: Presses Universitaires de France, 1973. p. 320).

O Estado de Direito exige a vinculação das autoridades ao Direito, e, portanto, as escolhas e nomeações realizadas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado devem respeito aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, podendo, excepcionalmente nesse aspecto, o Poder Judiciário analisar a veracidade dos pressupostos fáticos para a sua celebração (*motivo*).

O controle jurisdicional do ato administrativo, em face do desvio de poder no exercício das competências administrativas, deve ser realizado, imprescindivelmente, em confronto com os princípios constitucionais da administração pública, obrigatórios ao chefe do Poder Executivo

Estadual.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, portanto, tem o dever de analisar se determinada nomeação, no exercício do poder discricionário do Chefe do Poder Executivo do Estado, está vinculada ao império constitucional, pois a opção conveniente e oportuna para a edição do ato administrativo estadual deve ser feita legal, moral e impessoalmente pelo Governador do Estado, podendo sua constitucionalidade ser apreciada pelo Poder Judiciário, pois na sempre oportuna lembrança de ROSCOE POUND,

“a democracia não permite que seus agentes disponham de poder absoluto” (*Liberdade e garantias constitucionais*. Ibrasa: São Paulo, 1976, p. 83).

Esses fatos possibilitam a afirmação, em juízo de cognição sumária, de que o Governador do Estado, ao nomear o irmão em Cargo de Secretário de Estado Extraordinário de Assuntos Legislativos, que, pela nomenclatura, demonstra atribuições de articulações entre o Poder Executivo e o Legislativo, frise-se escopo esse que já consta como finalidade da Secretaria de Estado de Articulação Política, o fez em clara pretensão de manutenção da prática do favorecimento e nepotismo cruzado.

Nesse contexto, ainda que em sede de cognição inicial, verifico a ocorrência de desvio de finalidade do ato do Poder Executivo Estadual de nomeação de **MARCOS BARBOSA BRANDÃO** para o cargo de **Secretário de Estado Extraordinário de Assuntos Legislativos**, em inobservância aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e do interesse público.

**Diante de todo o exposto, em complementação à decisão anterior, ESTENDO, DE OFÍCIO, MEDIDA LIMINAR e DETERMINO A SUSPENSÃO IMEDIATA DA NOMEAÇÃO E, CONSEQUENTEMENTE, DO EXERCÍCIO DO CARGO E FUNÇÃO de MARCOS BARBOSA BRANDÃO, Secretário de Estado Extraordinário de Assuntos Legislativos, VEDANDO SUA**

RCL 69486 MC / MA

**NOMEAÇÃO PARA QUALQUER CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA  
NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES DO ESTADO DO MARANHÃO.**

**Para que não sejam repetidos procedimentos protelatórios já descritos nos autos, DETERMINO QUE A SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO DOS CARGOS E FUNÇÕES, inclusive para fins salariais e de benefícios, será contada da data da publicação da presente decisão.**

A repetição de nomeações com flagrante desvio de finalidade, em tese, pode caracterizar improbidade administrativa.

Dê-se ciência ao PGR, para as providências cabíveis

Intime-se e Publique-se.

Brasília, 13 de dezembro de 2024.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*