



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR

MARIA JÚLIA GALVÃO KNOPP

**NEPOTISMO: ALCANCE DA SÚMULA VINCULANTE nº 13 AOS
CARGOS POLÍTICOS**

Recife
2018

MARIA JÚLIA GALVÃO KNOPP

**NEPOTISMO: ALCANCE DA SÚMULA VINCULANTE nº 13 AOS
CARGOS POLÍTICOS**

Monografia apresentada como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador: Sérgio Torres Teixeira

Recife

2018

MARIA JÚLIA GALVÃO KNOPP

**NEPOTISMO: ALCANCE DA SÚMULA VINCULANTE nº 13 AOS
CARGOS POLÍTICOS**

Monografia apresentada como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Universidade Federal de Pernambuco.

Aprovada em: __/__/__

Prof. Sérgio Torres Teixeira (orientador)- UFPE- CCJ

Examinador (a) I- UFPE- CCJ

Examinador (a) II- UFPE- CCJ

Agradeço primeiramente a Deus, por me permitir concluir com destreza a almejada graduação em Direito.

À minha família pelo incentivo contínuo e compreensão.

A Caíque Melo e Maria Clara Rufino pela paciência, apoio e solicitude.

Aos amigos do TCE-PE pela consideração, aprendizado e conhecimento compartilhado.

Aos meus professores, em especial ao Professor Sérgio Torres, pela prestatividade e orientação.

E todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação acadêmica.

RESUMO

O presente trabalho perfaz uma análise à temática da Súmula Vinculante nº 13, qual seja a que veda a prática nepotista no âmbito de todos os poderes, e como ela incide nos cargos políticos. Dessa forma, inicialmente, são realizadas reflexões sobre o afloramento do nepotismo na sociedade brasileira e suas formas de manifestação. Em seguida, tecem-se considerações a respeito dos princípios que regem a atuação da Administração Pública brasileira. Por fim, com base na arguição prévia, é descrita a incidência da Súmula Vinculante nº 13 nos casos de nomeação de parentes para cargos políticos, segundo o entendimento dos tribunais superiores. Concluímos que a imperatividade dos princípios, por si só, veda atos contrários à probidade, moralidade e eficiência dos agentes públicos.

Palavras-chave: nepotismo; cargos políticos; princípios.

ABSTRACT

The present work makes an analysis to the subject of binding effect no. 13, which is the one that forbids the nepotist practice in the scope of all the powers and how it affects the political positions. In this way, initially, reflections are made on the emergence of nepotism in Brazilian society and its forms of manifestation. Next, considerations are made regarding the principles that govern the performance of the Brazilian Public Administration. Finally, on the basis of the previous argument, the incidence of binding effect no. 13 in the cases of appointing relatives to political positions, according to the opinion of the superior courts, is described. We conclude that the imperativeness of the principles, by itself, prohibits acts contrary to the probity, morality and efficiency of public agents.

Keywords: nepotism; political positions; principles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. O NEPOTISMO	8
1.1. Considerações iniciais.....	8
1.2. O nepotismo como herança patrimonialista.....	8
1.3. Nepotismo cruzado	11
2. OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1. Da incidência na atividade estatal.....	13
2.2. Teoria dos princípios.....	14
2.3. Princípio da Moralidade, impessoalidade e eficiência.....	16
3. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF E A VEDAÇÃO AO NEPOTISMO.....	20
4. SÚMULA VINCULANTE Nº 13 NO ORDENAMENTO PÁTRIO	25
4.1. Aplicação aos cargos políticos.....	25
4.2. Jurisprudência do STF	27
4.3. Jurisprudência do STJ.....	31
5. CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS.....	38

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o fito de analisar a aplicação da Súmula Vinculante nº 13, a qual veda a prática nepotista, em especial tecendo considerações sobre como vem sendo aplicado o entendimento da proibição aos cargos políticos, questão esta que contrapõe os princípios balizadores da Administração Pública e a jurisprudência pátria.

Tendo em vista que o Brasil nasceu baseado no patrimonialismo, é de se ressaltar que a cultura nepotista enraizou-se na Administração Pública, firmando-se como herança no meio do governo público.

Em que se pese o repúdio social e as reiteradas tentativas de extinção, essa cultura se encontra presente mesmo no modelo de funcionamento atual adotado pela Administração, qual seja o Modelo Gerencial. Compreende-se, nesse sentido que nenhuma das três formas pelas quais a Administração Pública Brasileira evoluiu, foram inteiramente abandonadas ou substituídas.

Nessa senda, imperioso destacar que o termo “nepotismo” está atrelado a concepção de favorecimento, concessão de privilégios ou cargos na administração pública, vinculando-se à “lealdade e à confiança existentes entre quem favorece e o favorecido, seja parente, amigo ou apadrinhado, desprezando os requisitos de mérito para a ocupação do cargo ou função”¹.

Observa-se que após alguns precedentes, fixou-se a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de proibir as práticas nepotistas no âmbito de todos os poderes e órgãos da Administração.

Entretanto, considerando a redação do verbete, manifestaram-se alguns questionamentos quanto a seu âmbito de incidência, em especial no que tange à aplicação da Súmula aos cargos políticos, aqueles encarregados das diretrizes políticas, tais como Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais.

O objetivo do presente trabalho, portanto, é demonstrar, por meio de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, como a vedação ao nepotismo sobressai como verdadeiro mandamento constitucional, fincado primeiramente nos princípios que regem a Administração Pública, em especial: a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. Pretende-se, assim,

¹CUNHA, Marize Maria Gabriel de Almeida Pereira da. Os males do nepotismo e a solução dada pela Súmula Vinculante nº 13 do STF. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 10, n. 111, p. 3038, maio 2010. p. 2.

contribuir para a reflexão de que a proibição de tais condutas advém primeiramente da Constituição, antes de qualquer ato normativo.

Tecer-se-á no primeiro capítulo as considerações iniciais acerca da temática, tais como o conceito de nepotismo, seu advento na cultura brasileira e a definição do nepotismo cruzado.

No segundo capítulo, serão tratadas as diferenças entre princípios e regras, para que se entenda a abrangência daqueles, comprovando-se que os princípios constitucionais que imperam na Administração brasileira vedam, por si só, a prática nepotista, não tolerando qualquer modalidade de apropriação patrimonial do Estado, e da moralidade Administrativa.

Por sua vez, no terceiro capítulo serão feitas considerações a respeito da construção e dos limites impostos pela Súmula Vinculante nº 13, que proíbe as práticas nepotistas, conferidos por seus precedentes, bem como a margem de dúvidas que sua redação concedeu à sua aplicação.

Por fim, no quarto capítulo será abordada a questão da aplicação da proibição do nepotismo exarada pelo verbete aos cargos políticos. Será analisado o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, além da compreensão doutrinária sobre o tema, de forma a compreender as distinções conferidas nesse caso e a prevalência do princípio da moralidade como cerne de uma Administração Pública proba e democrática.

1. O NEPOTISMO

1.1. Considerações iniciais

Em sua origem etimológica, o termo “nepotismo” deriva do radical *nepos* – sobrinho, descendente – adicionado ao sufixo *ismo* – do grego ísmos: “prática de”. Convém destacar que a prática nepotista tem origem remota, tendo início historicamente no período renascentista, com os recorrentes benefícios que os papas concediam a seus sobrinhos, nomeando-os para cargos de importância na esfera eclesiástica.

Define, portanto, o Dicionário Aurélio de Português Online, que o nepotismo seria o “valimento de que gozavam junto de certos papas os seus sobrinhos ou parentes, bem como o favoritismo excessivo dado a parentes ou amigos por pessoa altamente colocada”².

Nessa perspectiva, é, na conotação popular, o modo como se alude ao emprego e ao aproveitamento, no serviço público, de parentes de autoridades competentes para nomeá-los ou contratá-los sem o crivo do concurso público, mas apenas pelos laços de confiança pessoal e familiar, para ocupar cargos ou empregos em comissão³. Traduz, assim, a ideia de favorecimento em virtude da relação de parentesco.

1.2. O nepotismo como herança patrimonialista

No Brasil, observa-se que a introdução do modelo patrimonialista na Administração Pública ocorreu através da colonização portuguesa. Nesse diapasão, tendo em vista que Portugal era uma monarquia, todo o Estado brasileiro consistia em uma continuação do patrimônio da família real, portanto o aparelho estatal funcionava como uma extensão do poder soberano.

Logo, esse sistema se caracteriza pela confusão natural entre a esfera pública e privada e tem por base a dominação pela tradição. Como bem enfatiza Seibel⁴:

o caráter patrimonial se legitima pela crença da tradição da hereditariedade e na figura do líder protetor, base do patriarcalismo e do paternalismo, bem como no desenvolvimento de um quadro administrativo, em que o cargo é propriedade do

²Dicionário Aurélio de Português Online. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/nepotismo>>. Acesso em 15 fev. 2018.

³RIGOLIN, Ivan Barbosa. Sobre o nepotismo uma reflexão sobre moralidade e moralismo. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Distrito Federal**, n. 34, jan./dez.2008.

⁴SEIBEL, Erni José. Die politische und ideologische Funktion des Genossenschaftswesens. Berlin, 1993. Abhandlung zur Politische Wissenschaft. FU, Berlin, 1993. *Apud*. MOREIRA, Elisabete de Abreu. **Administração Geral e Pública**. 2ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2017. P. 67.

senhor, a vontade do líder impera sobre as vontades coletivas e o recrutamento dos funcionários se dá na esfera privada (familiar) das relações pessoais.

Infere-se, portanto, que não há no patrimonialismo uma distinção clara entre a *res publica* e a *res principis*, imperando a pessoalidade e discricionariedade do administrador público que age segundo critérios pessoais. Consequência dessa tradição subsiste na corrupção e no nepotismo, inerentes à base cultural política e administrativa brasileira.

Como assevera a Ministra Carmem Lúcia, “tudo começou, pois, nesta passagem. O nepotismo desembarcou em terras brasileiras com as primeiras navegações aqui chegadas. E esta bandeira não parou mais de ser desfraldada (talvez mais certo fosse dizer 'desfraldada')”⁵.

Entretanto, com a chegada do capitalismo e da democracia, a visão patrimonialista restou obsoleta e inconveniente para a administração do Estado. Adotou-se, assim, o modelo burocrático, pensado por Weber⁶, com o objetivo principal de combater justamente o nepotismo e a corrupção.

Uma sociedade que crescia de forma cada vez mais complexa e que demandavam atuações voltadas para as necessidades da população exigia um modelo de dominação racional-legal, baseado nas leis, e não em decisões subjetivas. Portanto, a dependência do arbítrio de um indivíduo não podia mais imperar sem regras claras e pensadas de forma lógica racional, visando a operação da máquina pública para a satisfação do interesse coletivo.

Ressalta-se que a burocracia foi uma grande evolução do modelo patrimonialista, possibilitando uma maior profissionalização e capacitação da Administração Pública. Dentre suas características, pensadas para combater a ordem corrupta existente, podemos destacar a formalidade das comunicações, o caráter legal das normas e regulamentos, a divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquia da autoridade proveniente do cargo, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e baseada na meritocracia, profissionalização dos funcionários públicos e especialização da administração – separando-se política e administração⁷.

Buscava-se, dessa forma, a máxima eficiência, partindo da desconfiança prévia do administrador público, cumprindo-se o objetivo a partir do conhecimento técnico especializado, segundo regras calculáveis e “sem relação com as pessoas, ou seja, um

⁵ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 159.

⁶WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** (4^o ed.). Brasília: UNB, 2000, p. 12.

⁷MOREIRA, Elisabete de Abreu. Op.cit.p. 73.

comportamento neutro que exclui o amor, o ódio, as preferências e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que forem ao cálculo”, baseado na lógica utilitarista⁸.

Atualmente, tem-se a visão popular do termo “burocracia” de maneira negativa. Isso decorre do excesso de formalismo característico do modelo burocrático, que acabou por engessar a máquina pública, bem como da variabilidade humana, que gera diferentes comportamentos, aspectos esses que não foram previstos por Weber, culminando em disfunções no funcionamento do modelo.

Adveio, portanto, o modelo da Administração Pública Gerencial, com o fito de aprimorar os benefícios trazidos pela burocracia, como a impessoalidade e a profissionalização.

Insta salientar que o Gerencialismo não veio para negar a burocracia, mas buscou inovar, utilizando práticas provenientes do setor privado para melhorar o serviço público, com vistas à eficiência, tal como priorizando o controle de resultados, e não dos processos, como outrora ocorrera.

Houve, nesse sentido, mudanças como a “descentralização política e administrativa, o atendimento das necessidades do cidadão-cliente, a atuação do Estado como provedor e regulador em parceria com entes públicos, privados e voluntários e a associação do interesse público com o da coletividade”⁹.

Eis excerto do PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, elucidador do Gerencialismo:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. **Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios.** Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. **A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados,** e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.¹⁰(grifou-se)

Impende salientar, portanto, que nenhum dos modelos foi completamente substituído, de forma que coexistem as três formas da administração pública na sociedade atual.

⁸WEBER, Max. Ciência e Política; **DUAS VOCAÇÕES**; São Paulo: Cultrix, 1993. Apud. MOREIRA, Elisabete de Abreu. Op. Cit. P. 71.

⁹MOREIRA, Elisabete de Abreu. Op.cit.77.

¹⁰BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado: Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>.> Acesso em: 16 mar. 2018.

Logo, estão vigentes certas práticas características dos três modelos, algumas positivas como a busca pela eficiência implantada pela burocracia, o concurso público, a noção de carreira e os princípios que regem a Administração Pública; e outras negativas, como as práticas nepotistas e a corrupção, que não foram completamente erradicadas e ainda encontram-se presentes no cenário político brasileiro.

1.3. Nepotismo cruzado

Como exposto, “marcou de antemão a administração brasileira um sistema político e administrativo baseado na confusão entre público e o privado, subsistindo a concessão de posições em troca de lealdade, amizade ou interesses comuns”¹¹, utilizando-se, dessa forma, os cargos públicos como “moeda de troca”.

Assim, destaca-se o nepotismo cruzado como uma das formas pela qual o nepotismo é praticado. Sugere-se, nesse contexto, a nomeação para cargos discricionários como troca de favores. Na definição de Nascimento:¹²

O nepotismo *cruzado* constitui uma das variações do nepotismo direto ou puro, enquadrando-se no mesmo conceito de corrupção. O adjetivo *cruzado* é designativo do modo como ocorre o fato no âmbito dos poderes, que recorrem a essa prática, a fim de burlar os órgãos de controle. Trata-se de uma situação ilusória que, mediante comportamento dissimulado, seus mentores tentaram impingir à sociedade como se fosse legítimo. (...) Satisfaz os desígnios do ditado popular de que uma mão lava a outra.

É certo que na atualidade, mesmo com as reiteradas tentativas de acabar com as práticas nepotistas, fez-se necessário conceder certa flexibilização para a atuação do administrador público, de forma que no modelo gerencial não se considera o funcionário público com total desconfiança, mas como alguém capacitado e subordinado aos princípios que regem seu papel.

Dessa maneira, são-lhe conferidos os instrumentos necessários para sua atuação, como a discricionariedade para a tomada de algumas decisões, dentre as quais se situam as nomeações para os cargos comissionados e funções gratificadas. Quanto à distinção dessas duas espécies, esclarece Carvalho Filho¹³ que:

¹¹CONSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. P. 229.

¹²NASCIMENTO. Pressupostos da resolução do CNJ, vedando o nepotismo no judiciário. **Fórum Administrativo Direito Público FA**, Belo Horizonte, n. 73, ano 7, p. 17-30, mar. 2007. p. 1730.

¹³CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 633 e 636.

(os cargos em comissão) também denominados cargos de confiança, cujos titulares são livremente nomeados e exonerados, podendo exercer, tão somente, funções de chefia, direção e assessoramento. (...) os servidores que recebem função gratificada, a qual indica uma gratificação de função, ou seja, uma função especial, fora da rotina administrativa e normalmente de caráter técnico ou de direção.

Infere-se que “a confiança e a lealdade são requisitos esperados para o bom desempenho do cargo público de provimento em comissão, mas não podem e não devem ser os únicos atributos a justificar a escolha de seu ocupante”¹⁴. A despeito disso, advindo das tradições das prebendas e sinecuras, sustenta-se um jogo de interesses em muitas nomeações para os referidos cargos discricionários, bem como para cargos políticos.

Ocorre que de forma indireta, um gestor ou administrador escolhe, por exemplo, o sobrinho de um representante político para ocupar determinado cargo, a fim de se beneficiarem mutuamente, sem, no entanto, considerar suas habilidades técnicas e profissionais para o exercício da função.

Assim, “o nepotismo cruzado ocorre quando dois agentes públicos empregam familiares um do outro como troca de favor”¹⁵. Destaca, todavia, o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a ausência de inconstitucionalidade se inexistente a troca de favores entre as autoridades nomeantes:

Trata-se da Apelação nº 0003133-56.2009.8.26.0189 – Fernandópolis, com a seguinte ementa:

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE NÃO FAZER AJUIZAMENTO VISANDO DECISÃO JUDICIAL PARA COMPELIR O PREFEITO MUNICIPAL A OBSERVAR A APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13, BEM COMO PARA CONDENÁ-LO NA OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA EXONERAÇÃO DE CINCO SERVIDORES COMMISSIONADOS PARENTES DE VEREADORES MUNICIPAIS IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO PRONUNCIADA EM PRIMEIRO GRAU. DECISÓRIO QUE MERECE SUBSISTIR. NOMEAÇÕES REALIZADAS DENTRO DA LEGALIDADE. NEPOTISMO CRUZADO NÃO CONFIGURADO NA ESPÉCIE. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. (TJ/SP, nº 0003133-56.2009.8.26.0189, Rel. Des. Rubens Rihl, j. em 24.08.2011.)

Portanto, é imperiosa a reciprocidade de favores para configurar a espécie que veio a ser contemplada pela proibição da Súmula Vinculante nº 13. Dessa forma, a inconstitucionalidade no nepotismo cruzado “recai sobre o privilégio eventualmente deferido”¹⁶ a fim de satisfazer interesses próprios em detrimento do interesse coletivo.

¹⁴CUNHA, Marize Maria Gabriel de Almeida Pereira da. Op. Cit . p. 2.

¹⁵COPOLA, Gina. O nepotismo cruzado e a Súmula Vinculante nº 13/08, do egrégio STF – A improbidade administrativa – Jurisprudência sobre o tema. **Revista Zênite – Informativo de Regime de Pessoal - IRP**, Curitiba: Zênite, n. 130, p. 917-920, maio 2012. p. 1.

¹⁶COPOLA, Gina. Op. cit. p. 3.

2. OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Da incidência na atividade estatal

Com a evolução do modelo de gestão administrativa pautado na ideia de profissionalismo, impessoalidade e supremacia do interesse público, estabeleceu a Constituição Federal em seu art. 37, alguns princípios a serem observados pela administração direta e indireta, *in verbis*:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) ¹⁷

Dessa maneira, verificamos que tais princípios regem a atuação do agente público e devem pautar toda a sua atividade, vedando-se expressamente o uso da máquina pública para a satisfação de interesses que não sejam o da coletividade.

Então, “o agente público, que, enquanto tal, é alguém encarregado de gerir interesses coletivos (não os próprios), tem, acima de tudo, o dever de agir em prol de terceiros (a coletividade) e se considera que o faz quando busca as finalidades legais”¹⁸.

Observa-se, portanto, que a flexibilização e autonomia do poder de decisão concedida aos administradores pelo modelo gerencialista para melhorar a lentidão das decisões da Administração, tornou necessário o estabelecimento de limites balizadores a fim de evitar desvios.

Assim, a despeito de a Carta Magna estabelecer a possibilidade de livres nomeações para que o funcionário público possa melhor organizar a administração, ela também estipula limites para que prevaleça a conveniência da coletividade, de forma que a prática do nepotismo vai de encontro “ao comportamento probo que se espera de um administrador público”¹⁹. É preciso, pois, “redescobrir o espírito republicano. E o princípio republicano se opõe, na matéria em comento, ao patrimonialismo encravado e encruado”²⁰.

¹⁷BRASIL, Constituição Federal, 1988. Art. 37.

¹⁸MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle Jurisdicional**, 2ª ed., 2ª tiragem, Malheiros Editores, p. 98. Apud. ABRAÃO, José Carlos. Princípio da Eficiência. **Revista Zênite – Informativo de Regime de Pessoal - IRP**, Curitiba: Zênite, n. 442/64, jun 1999, p. 3.

¹⁹CUNHA, Marize Maria Gabriel de Almeida Pereira da. Op. cit. p. 2.

²⁰COMPARATO, Fábio Konder. Redescobrimo o espírito republicano. **Revista da Ajuris. Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul**, v. 32, 100, dez. 2005, p. 99-117. Vide também: GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Apud. GODOY, Miguel Gualano de Godoy. A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da

2.2. Teoria dos princípios

Cabe, nessa perspectiva, a distinção entre as regras e princípios, de forma a compreender a amplitude destes últimos. Há, na modernidade, certo consenso quanto a densidade normativa que impera sobre os princípios jurídicos, aplicando-os junto com as regras a todos os ramos do Direito.

Segundo Ávila²¹, o ponto de partida para a compreensão das diferenças entre princípios e regras é a distinção entre texto e norma. Normas derivariam do sentido construído a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Todavia, esclarece o autor que não necessariamente há uma correspondência entre dispositivo e norma, podendo-se a partir de um dispositivo construir-se mais de uma norma, bem como uma norma ter origem através de diferentes dispositivos.

Assim, estabelece-se a ideia de que o significado não é intrínseco ao significante, mas atribuído pelo intérprete em vistas do contexto social: mudam-se os significados dos termos e palavras de acordo com tempo e espaço. Nessa senda, o intérprete construiria o significado dos dispositivos, e não apenas descreveria aqueles já preexistentes, como no caso da subsunção, em que se identifica o caso concreto e se aplica a norma correspondente, utilizando-se de um processo lógico-formal.

Há na verdade, estruturas pré-existentes que irão balizar a compreensão da norma, de forma que o intérprete não aplica à norma o sentido que lhe convém, mas utiliza-se de uma compreensão mínima incorporada ao senso comum da linguagem.

Da mesma forma que a linguagem não é um sistema fechado, o conhecimento também está aberto para novas interpretações. Lembrando Kant, para quem a realidade que conhecemos não corresponde àquilo que é, mas sim ao que a razão interpreta, Wittgenstein²² parte da linguagem para determinar os limites do que pode ser expresso. A partir do que intitula “jogo da linguagem”, infere que as palavras só podem ser compreendidas a partir do contexto e da prática que a sociedade sistematiza, e não teriam, portanto, um significado individualizado, único em si mesmo.

Constituição Federal. **Teses jurídicas dos tribunais superiores: direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. P. 397-409.

²¹ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. – 4ª edição, revista, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editora, 2005. P. 22.

²²WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução de M. S. Lourenço. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 227. *Apud*. STRUCHINER, Noel. **Direito e Linguagem: Uma análise da textura aberta da linguagem e sua aplicação ao direito**. Dissertação (Mestrado em filosofia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Rio de Janeiro, 2001. P.19.

Essa ideia está associada a uma visão panorâmica que estabelece ligações entre os fenômenos e as normas que os descrevem. Portanto, ele estabelece a importância do caso particular e resiste à posição essencialista de que deve haver uma definição analítica para os conceitos, abrindo espaço para novos casos de uso.

A atividade judiciária, então, consistiria em uma reconstrução de sentidos, utilizando-se da linguagem com seus núcleos de sentidos já incorporados que limitam, junto com o texto que se insere, a abrangência do significado.

O Poder Judiciário fica, dessa forma, em posição complementar ao Legislativo, visto que harmoniza a ordem jurídica com os princípios vigentes na sociedade. A aplicação do Direito mostra-se como uma adaptação constante aos valores para que prevaleça sua eficácia real e não apenas haja uma passagem da regra abstrata ao caso concreto sem as devidas construções e ponderações de sentido necessárias.

Vários foram os autores que se propuseram a distinguir princípios e regras. Josef Esser²³, por exemplo, salienta que os princípios são eficazes independentemente do texto legal. Consagram, portanto, parte do direito positivo, com força cogente e fundamento para a interpretação dos textos jurídicos, mas possuindo uma instrução vinculante única, de tipo imediato para um determinado campo de questões. Diferente das normas, pois, os princípios abordariam mais casos de aplicação.

Ademais, para Dworkin os princípios possuiriam uma “dimensão de peso ou importância”²⁴, não encontrável nas regras, que direciona a solução de antinomias entre tais normas para a aferição de qual deve prevalecer em uma dada situação. Não se cogita, portanto, a declaração de invalidade de nenhum deles. Assim:

“uma das grandes inovações sedimentadas pelos chamados pós-positivistas no plano da teoria da norma jurídica foi à distinção de *espécies* normativas (*regras* e *princípios*) no interior de um *gênero* – *norma jurídica*. Demonstrou-se que de modo geral, as *regras* estão predispostas para fixar condutas e competências, ao passo que os *princípios* definem *fins*, *objetivos*, *metas*, que deverão ser atingidos da melhor forma possível pelo conjunto dos Poderes estatais”

Dessa feita, os princípios caracterizam-se por possuírem uma abrangência maior que as normas, aplicando-se a diferentes contextos, bem como não se invalidam mutuamente, ocorre em sua utilização a busca da maior eficácia possível de princípios opostos, fazendo-se uso da proporcionalidade, sem que um princípio anule necessariamente o outro.

²³ÁVILA, Humberto. Op. cit. p. 35.

²⁴DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010 p. 42.

Por conseguinte, a força dos princípios é fundamento indispensável para a interpretação dos postulados jurídicos, de forma que possibilitam a consagração da eficácia real dos valores que imperam na sociedade.

2.3. Princípio da Moralidade, impessoalidade e eficiência

Adentrando-se de forma mais específica nos princípios que regem a Administração Pública, pode-se observar a clara aplicação desses aos casos de nepotismo, vedando-os antes mesmo de se falar em qualquer outro instrumento normativo que trate da questão mais claramente, como a Súmula Vinculante nº 13.

Conforme afirmou a Ministra Carmem Lúcia na Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, tal proibição advém do princípio constitucional da impessoalidade, sendo de se lhe acoplar a moralidade administrativa (art. 37 da Constituição brasileira)²⁵. Acrescenta, ainda, que o traçado histórico brasileiro expõe a utilização dos espaços públicos pelos interesses privados, do que decorre, em grande parte – e que já haveria de ter sido extirpada há muito – a manutenção de atuações nepotistas no País.

No que concerne ao art. 37 da Constituição Federal, dirigido especificamente à Administração Pública, infere-se que os princípios da impessoalidade e moralidade são normas, portanto, que se mostram de observância obrigatória. Dessa forma, tais princípios compulsam um procedimento pautado pela probidade, honestidade, zelo e vedação de tratamento tendente a favorecer, de forma ilegítima, o parente da autoridade nomeante para que ocupe cargo em comissão ou função de confiança.²⁶

Faz-se mister, ainda, destacar que o conceito de Administração Pública em sentido amplo envolve não apenas os órgãos administrativos, mas também os órgãos e funções políticas. Nesse sentido, estabelece Di Pietro:

a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos **governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais [...]²⁷(grifou-se)

²⁵STF, ADC nº 12. Rel. Min. Ayres Britto. J. 20.08.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>> Acesso: 14 mar. 2018.

²⁶GODOY, Miguel Gualano. Op. Cit P. 402.

²⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 2014, p. 54.

Dessa forma, estão abrangidos pela determinação do art. 37, CFRB, tanto os agentes públicos administrativos, quanto os agentes políticos, exigindo-se de ambos uma atuação pautada observância e atendimento à impessoalidade, moralidade e eficiência, dentre outros.

O princípio da impessoalidade representa uma faceta do princípio da isonomia, objetivando a igualdade de tratamento entre pessoas em idêntica situação jurídica. E, ainda, “a exclusividade da persecução do interesse público, vedando-se, por consequência, que sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para o favorecimento de outros”²⁸. Nesse diapasão, reflete-se o princípio da finalidade, o qual prioriza como fim mister da Administração Pública o interesse coletivo.

Coaduna, portanto, a imparcialidade e neutralidade que se espera do administrador no trato da coisa pública, princípios singulares no combate à confusão entre público e privado, “segundo a republicana metáfora de que não se pode fazer cortesia com chapéu alheio”.²⁹

Importa, assim, na limitação da discutida discricionariedade administrativa e na vedação à improbidade administrativa. Salientou, na ADC Nº 12, o Ministro Carlos Ayres Britto, que:

a inobservância da impessoalidade nas relações administrativas pode levar a situações em que há a projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais e, assim sendo, gerar a impossibilidade de gestão imparcial, pela absoluta falta de isenção para punições, avaliações e outros tantos comportamentos esperados de um gestor preocupado com o resultado mais satisfatório para o serviço público.³⁰

Destarte, o princípio da impessoalidade preza pela prevalência do interesse público sobre o privado, na medida em que condena favorecimentos pessoais e impunibilidade da atuação displicente sob o crivo da intimidade.

O princípio da moralidade, por sua vez, complementa a instrumentalidade do princípio da impessoalidade, impondo ao administrador a “observância não apenas do que é legal, mas do que é aceitável perante a comunidade em razão de valores éticos e morais”³¹.

Nessa perspectiva, conforme Araújo³²:

o princípio da moralidade requer em seu núcleo essencial, a regra de imposição aos agentes públicos daquilo que os italianos já chamavam de dever de boa administração, dele derivando, outros imperativos estabelecidos pela ordem jurídica, tais como o dever de honestidade, a vinculação ao interesse público e a proteção à confiança legítima dos administrados (boa-fé).

²⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 21.

²⁹STF, ADC nº 12, Tribunal Pleno, 16.02.2006. Apud. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. P. 5.

³⁰CUNHA, Marize Maria Gabriel de Almeida Pereira da. Op. cit. p. 5.

³¹Idem. Ibidem.

³²ARAÚJO, José Carlos Evangelista. Jurisdição constitucional e vedação ao nepotismo no âmbito da Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, número 200. out./dez. 2013. p. 11.

Deve o agente público, portanto, “não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto”³³, tanto nas relações com os administrados quanto nas relações internas da Administração Pública.

Tal princípio estabelece, por conseguinte, claro vínculo com a noção de probidade administrativa, da boa administração pelo investido no cargo público, livre de interesses pessoais.

As nomeações para cargos de provimento *ad nutum*, devem por óbvio, estar de acordo com tais preceitos, sendo a vedação ao nepotismo regra constitucional que guarda ligação direta e indissociável com os princípios da impessoalidade e moralidade, apesar da indeterminação semântica que paira sobre eles.

Partindo ainda da instrução da conduta dos agentes públicos, a Emenda Constitucional 19/1998, acrescentou ao caput do art. 37 o princípio explícito da eficiência. Tal princípio visa à qualidade do serviço prestado, que deve ser observada desde a relação dos serviços administrativos internos.

O núcleo do princípio em comento é a “procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”³⁴.

Nesse contexto, esclarece Araújo³⁵ que:

(...) por meio o filtro representado pelo princípio da eficiência, chega-se facilmente à constatação de que relações funcionais baseadas em vínculo de parentesco tornam de difícil aplicação aquele conjunto de atributos ínsito em qualquer atividade produtiva baseada em modos de controle hierarquizado – como é da natureza da Administração Pública.

Cumprido notar, portanto, que “o nepotismo constitui uma prática social na qual a liderança política organiza e preenche a Administração Pública com elementos recrutados essencialmente por vínculos familiares ou de proximidade pessoal”³⁶, tratando-se de uma contrariedade radical à ideia contemporânea de moralidade, impessoalidade e eficiência.

Dessa forma, observando por si só os princípios expostos, a prática do apadrinhamento para a ocupação de cargos e empregos públicos não se harmoniza com a conduta esperada dos agentes públicos e políticos, “porquanto o favorecimento pessoal em detrimento da

³³CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ibidem*. p. 22.

³⁴MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Editora Juspodivm, 2005, p. 41.

³⁵ARAÚJO, José Carlos Evangelista. *Op. Cit.* p. 18.

³⁶Idem *ibidem*. P. 103.

qualificação leva à ineficiência e a não consecução dos objetivos e políticas públicas, na medida em que são esperadas pela sociedade”³⁷.

O problema reside tanto na falta de segurança, de competência técnica e de comprometimento do agente escolhido por critérios de favoritismo, sem os requisitos de meritocracia, quanto na “presumível parcialidade com a qual o agente público trataria questões de cunho disciplinar em caso de descumprimento dos deveres do cargo; ou, ainda, na possibilidade de o serviço público transformar-se em um negócio familiar”³⁸, alternativa que deve ser rechaçada.

Nessa perspectiva, para se falar em eficiência do serviço público, indispensável se faz a mudança da mentalidade dos governantes, com a busca real dos interesses sociais e o afastamento dos interesses próprios, em observância aos princípios constitucionais.

³⁷CUNHA, Marize Maria Gabriel de Almeida Pereira da. Op cit. p. 5.

³⁸PINTO Conceição Jorge. Cargos em comissão: da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo. **Revista Zênite - Informativo de Regime de Pessoal – IRP**. Curitiba, n. 103, fev./2010. P. 2.

3. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF E A VEDAÇÃO AO NEPOTISMO

Na esteira do amadurecimento jurídico-institucional sobre o tema do nepotismo, reiteradas foram as vezes que a matéria foi enfrentada. Cabe destacar, por exemplo, o julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Constitucionalidade 1.521/RS, em 12/03/1997, o julgamento do Mandado de Segurança 23.780/MA e o julgamento da medida cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 12/DF, em 16/02/2006³⁹.

Posto isso, em 20/08/2008, foi fixada da tese do Supremo Tribunal Federal, estabelecida em sede do julgamento do RE 579.951/RS, determinando que a proibição de práticas nepotistas advém da própria Carta Maior:

A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput da Constituição Federal⁴⁰.

Evidente, portanto, que a proibição sobressai como verdadeiro mandamento constitucional, como expressão do princípio republicano que não tolera qualquer modalidade de apropriação patrimonial do Estado, e da moralidade administrativa⁴¹.

Além disso, tendo em vista que a evolução normativa sobre a temática ainda era inexpressiva, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), editou a Resolução nº 7 com o objetivo de vedar as práticas nepotistas no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse diapasão, a Associação Nacional dos Magistrados ingressou com uma ação declaratória de constitucionalidade perante o STF com o fito de confirmar a legalidade da norma, a ADC nº 12.

Nessa perspectiva, conforme excerto do Informativo 516 do STF:

Asseverou-se, inicialmente, que, embora a Resolução 7/2007 do CNJ seja restrita ao âmbito do Judiciário, a vedação do nepotismo se estende aos demais Poderes, pois decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da CF, tendo aquela norma apenas disciplinado, em maior detalhe, aspectos dessa restrição que são próprios a atuação dos órgãos jurisdicionais. Ressaltou-se que o fato de haver diversos atos normativos no plano federal que vedam o nepotismo não significaria que somente leis em sentido formal ou outros diplomas regulamentares fossem aptos para coibir essa prática, haja vista que os princípios constitucionais, que não configuram meras recomendações de caráter moral ou ético, consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e positivamente vinculantes, sendo sempre dotados de eficácia, cuja materialização, se necessário, pode ser cobrada por via judicial. Assim, tendo em conta expressiva

³⁹GODOY, Miguel Gualano de Godoy. Op. Cit. 399.

⁴⁰Idem. Ibidem.

⁴¹ARAÚJO, José Carlos Evangelista. Op. Cit. P. 2.

densidade axiológica e a elevada carga normativa que encerram os princípios contidos no caput do art. 37 da CF, **concluiu-se que a proibição do nepotismo independe de norma secundária que obste formalmente essa conduta.**(RE 579951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.8.2008.) (grifou-se)

Aduziu-se que art. 37, caput, da CF/88 estabelece que a Administração Pública é regida por princípios destinados a resguardar o interesse público na tutela dos bens da coletividade, sendo que, dentre eles, o da moralidade e o da impessoalidade exigem que o agente público paute sua conduta por padrões éticos que têm por fim último alcançar a consecução do bem comum, independentemente da esfera de poder ou do nível político-administrativo da Federação em que atue. Acrescentou-se que o legislador constituinte originário, e o derivado, especialmente a partir do advento da EC 1/98, fixou balizas de natureza cogente para coibir quaisquer práticas, por parte dos administradores públicos, que, de alguma forma, buscassem finalidade diversa do interesse público, como a nomeação de parentes para cargos em comissão ou de confiança, segundo uma interpretação equivocada dos incisos II e V do art. 37 da CF. Considerou-se que a referida nomeação de parentes ofende, além dos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, o princípio da eficiência, haja vista a inapetência daqueles para o trabalho e seu completo despreparo para o exercício das funções que alegadamente exercem. Frisou-se, portanto, que as restrições impostas à atuação do administrador público pelo princípio da moralidade e demais postulados do art. 37 da CF são autoaplicáveis, por trazerem em si carga de normatividade apta a produzir efeitos jurídicos, permitindo, em consequência, ao Judiciário exercer o controle dos atos que transgridam os valores fundantes do texto constitucional. Com base nessas razões, e fazendo distinção entre cargo estritamente administrativo e cargo político, declarou-se nulo o ato de nomeação do motorista, considerando hígida, entretanto, a nomeação do Secretário Municipal de Saúde. (RE 579951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.8.2008.)⁴²

Foram esses precedentes, em consonância com a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 – ADC nº 12, que deram ensejo à Súmula Vinculante nº 13, publicada em 29 de agosto de 2008.

Dessa feita, posto que:

o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema da vedação ao nepotismo em diversos aspectos juridicamente relevantes para a questão, em várias oportunidades nos últimos dez anos, chegou-se a um entendimento relativamente sedimentado sobre os aspectos mais gerais envolvendo o *status* constitucional da vedação⁴³.

Insta esclarecer que as súmulas vinculantes, que encontram respaldo no art. 130-A, resumem a tendência jurisprudencial do órgão editor, bem como vinculam seus enunciados aos demais órgãos do Poder Judiciário, da Administração Direta e Indireta, das esferas federal, estadual e municipal.

⁴² Informativo 516 STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo516.htm#Repercuss%C3%A3o%20Geral:%20Veda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Nepotismo%20e%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20aos%20Tr%C3%AAs%20Poderes%20-%201>> Acesso em: 02 mar. 2018.

⁴³ ARAÚJO, José Carlos Evangelista. Op. Cit. p. 9.

Ademais, “elas são fundamentadas nos princípios constitucionais da segurança jurídica e da isonomia, objetivando pacificar controvérsias jurisprudenciais após reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria constitucional”⁴⁴.

Eis o teor da Súmula Vinculante nº 13 do STF:

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

Notadamente, a edição de tal Súmula Vinculante também foi fruto do anseio popular que relaciona as práticas nepotista à corrupção que assola o país. Segundo a Revista Veja:

pesquisa realizada pelo instituto Vox Populi em fevereiro de 2000, oito anos antes da edição da Súmula, constatou que 59% dos entrevistados rejeitavam a nomeação de parentes dos deputados federais para cargos de confiança, e apenas 28% apoiavam a prática; no entanto, quando os entrevistados tinham que responder se eles próprios, ocupando cargos políticos, empregariam parentes, 46% responderam que o fariam de bom grado⁴⁵.

Dezoito anos depois, mesmo com a Súmula em vigência constata-se que a mentalidade da cultura patrimonialista ainda traz percalços à plena democracia. Nesse sentido, destaca Cunha:

O nepotismo é prática avessa à moralidade administrativa e deve ser expurgado; essa é a finalidade última da Súmula Vinculante nº 13. O texto nela contido, *data maxima venia*, não vai contribuir efetivamente para o fim da desmoralização ou das benesses, podendo, em alguns casos, servir de escudo para situações que deveriam ser afastadas ou impedir o acesso a quem tem capacidade para servir ao País, sem estar afetado pelo mal nefasto do nepotismo, na conceituação dada pela Súmula ora em análise⁴⁶.

Da leitura da Súmula Vinculante 13, podem-se tecer algumas considerações. Primeiramente, destaca-se que o parentesco mencionado pode ser tanto consanguíneo, quanto por afinidade, aquele advindo do casamento. Verifica-se, ainda, que o parentesco na súmula em comento, ultrapassa a previsão civilista para admitir a constitucionalidade de um parentesco em terceiro grau por afinidade.

⁴⁴FRANÇA, Christiane Reis. O nepotismo e as controvérsias originadas com a edição da Súmula Vinculante nº 13 do STF. Especialização em Direito Público – Universidade Fumec, Belo Horizonte., 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/18258162-O-nepotismo-e-as-controversias-originadas-com-a-edicao-da-sumula-vinculante-no13-do-stf.html>> Acesso em: 20 jan. 2018. P. 11.

⁴⁵O seu parente não pode. Já o meu... Veja nº 1.639, coluna Radar, 08 mar 2000, p. 20.

⁴⁶CUNHA, Marize Maria Gabriel de Almeida Pereira da. Op cit. p. 2.

Assim, restringiu-se o acesso aos cargos de livre nomeação e exoneração a determinadas pessoas com base nesses requisitos, objetivando-se moralizar a esfera pública e enaltecer os princípios que a regem, em especial o da impessoalidade e isonomia.

Além disso, a proibição está adstrita aos cargos de natureza *ad nutum*, abrangendo os cargos em comissão ou função gratificada que ocupam atribuições de direção, chefia e assessoramento. Salienta-se que tais cargos são preenchidos em caráter transitório, sem estabilidade e de livre nomeação e exoneração. Discorre sobre tais cargos, o art. 37, V, da Constituição Federal, *in litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;⁴⁷

Dessa feita, conclui-se que as funções gratificadas destinam-se a servidores titulares de cargos efetivos, enquanto os cargos em comissão podem ser exercidos, por livre nomeação, por pessoas desvinculadas da administração pública, destacando-se a confiança como atributo de ambos.

A Súmula em questão, em seu conteúdo, preocupa-se, portanto, em vedar o nepotismo no âmbito das nomeações para cargos de natureza comissionada e de função gratificada, não fazendo menção expressa aos cargos de natureza política.

De fato, a redação da Súmula Vinculante nº 13 deixa margem a dúvidas e controvérsias, em especial quanto à imposição de proibição para servidores efetivos, que já passaram pelo crivo da seleção pública isonômica, e para os agentes políticos.

Com efeito, no que tange aos servidores efetivos, o Ministro Ricardo Lewandowski já se manifestou expressamente no sentido de primeiramente ser considerada a relação de parentesco, ou a forma de provimento do cargo público, e não exatamente a qualidade do trabalho desempenhado pelo servidor como forma de afastar a aplicação nos casos relativos a servidores já concursados.

Eis teor do posicionamento adrede referido, no julgamento do precedente Recurso Extraordinário nº 579.951-4:

(...) É que o que está em causa não é o trabalho desempenhado por esses “servidores-parentes”, **mesmo porque a obrigação de bem trabalhar constitui dever de todos os ocupantes de cargos públicos, sejam eles concursados ou não.**

⁴⁷BRASIL, Constituição Federal, 1988. Art. 37.

O que está em debate, com efeito, não é a qualidade do serviço por eles realizado, mas a forma do provimento dos cargos que ocupam, **que se deu em detrimento de outros cidadãos igualmente ou mais capacitados para o exercício das mesmas funções, gerando a presunção de dano à sociedade como um todo**. E aqui surge mais um relevante aspecto a ser sublinhado, qual seja: o fato de que essa prática atenta não apenas contra o princípio da impessoalidade, como também o da eficiência, ambos inseridos no rol daqueles que devem nortear a ação dos agentes públicos⁴⁸.(grifou-se)

Nesse sentido, corrobora com tal entendimento a jurisprudência do STF, *in verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE 13.

1. A análise da ocorrência ou não de nepotismo é objetiva, sendo desnecessária a comprovação de efetiva influência familiar na nomeação de ocupante de cargo ou função pública em comissão.

2. Está conforme a Súmula Vinculante 13 Portaria que exonera de função de confiança empregado público concursado em Prefeitura, em razão da existência de parentesco entre ele e ocupante de cargo em comissão no mesmo Município.

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (Rcl 19911 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 19/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 01-06-2015 PUBLIC 02-06-2015)

Assim, tendo-se a regra do concurso público como óbice à nomeação indistinta que considera critérios apenas pessoais, com vistas a privilégios, favorecimentos e vantagens, há que se pesar tais circunstâncias quando da nomeação de servidor efetivo para função gratificada advinda de parente seu. A proibição, ainda que nesses casos, visa à consagração dos princípios da moralidade e eficiência da Administração Pública.

⁴⁸ Processo nº: 7526.6668/2009. Data: 26 de maio de 2009. Nepotismo. Súmula Vinculante nº 13. Conam em Revista. Nº 30.São Paulo, junho/2009. P. 176.

4. SÚMULA VINCULANTE Nº 13 NO ORDENAMENTO PÁTRIO

4.1. Aplicação aos cargos políticos

A exceção à aplicação da Súmula Vinculante nº 13, segundo a Corte Suprema, reside na acepção dos cargos políticos. Nesse contexto, imprescindível diferenciar os agentes públicos dos agentes políticos.

Os cargos políticos seriam “todos aqueles que têm como incumbência as diretrizes políticas estatais cuja criação decorre exclusivamente de ordem constitucional”⁴⁹. Ou seja, conclui-se que esses são responsáveis pela organização fundamental do Estado, exercendo funções de direção de Estado e englobando não apenas aqueles eleitos mediante o sufrágio universal, mas todos aqueles que ocupam cargos cujas funções que derivam diretamente da Constituição ou da Lei Orgânica respectiva.

Os agentes públicos, por sua vez, caracterizam-se como “aqueles que prestam serviço ao Estado, exercendo funções públicas, no sentido mais amplo dessa expressão”⁵⁰. São responsáveis, portanto, “pela concretização técnica das atividades que decorrem das diretrizes políticas”⁵¹.

Insta salientar, por oportuno, que a doutrina, de um modo geral, entende que os Conselheiros dos Tribunais de Contas não se enquadram na categoria de agentes políticos. Assim, preceituou Lewandowski, no julgamento da Rcl 6702 MC-AgR:

Com efeito, a doutrina, de um modo geral, repele o enquadramento dos Conselheiros dos Tribunais de Contas na categoria de agentes políticos, os quais, como regra, estão fora do alcance da Súmula Vinculante nº 13, salvo nas exceções acima assinaladas, quais sejam, as hipóteses de nepotismo cruzado ou de fraude à lei. (Rcl 6702 MC-AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.3.2009, DJe de 30.4.2009)⁵²

Constata, nesse sentido, Carvalho Filho, que ficaram fora da proibição da Súmula Vinculante 13 as nomeações de parentes para cargos políticos, como os de Ministro ou Secretário Estadual ou Municipal, “em virtude desses cargos terem natureza eminentemente

⁴⁹BERWIG, Aldemir. Súmula Vinculante nº 13 do STF e cargos em comissão: uma medida necessária? Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=757> Acesso em: 04 abr. 2018.

⁵⁰Agentes Públicos e Agentes Político. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>> Acesso em 12 abr. 2018.

⁵¹BERWIG, Aldemir. Op. Cit.

⁵² Rcl 6702 MC-AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.3.2009, DJe de 30.4.2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

política, diversa, portanto da que caracteriza os cargos e funções de confiança em geral, os quais têm feição nitidamente administrativa”⁵³.

Sendo assim, “seria lícito, à luz da leitura da Súmula, que Governador nomeie irmão para o cargo de Secretário de Estado ou Prefeito nomeie sua filha para o cargo de Secretária Municipal de Educação”⁵⁴.

Nesse sentido, esclarece, ainda, Justen Filho:

O STF adotou a orientação de que a dita súmula se aplica apenas para os cargos administrativos, não incidindo a propósito de cargos e funções políticas.

Ora, o entendimento do STF sobre a questão pressupõe que agentes políticos são não apenas aqueles investidos pelo voto popular. Afinal a discussão sobre o nepotismo envolve a investidura em cargo em comissão ou nomeação para função gratificada – hipóteses que não se aperfeiçoam mediante voto popular, mas por meio de um ato administrativo.

A partir dessa orientação, deve-se reputar que a qualidade de agente político deriva não apenas da investidura por meio de sufrágio universal, mas da natureza da atividade desempenhada. Logo, agentes políticos são aqueles que desempenham funções políticas. Pode-se entender que a função política envolve o desempenho de atividades de chefia direta ou indireta das pessoas políticas, traduzindo a formação e a exteriorização da vontade dos entes federativos.

No entanto, a identificação dos cargos políticos aca se fazendo caso a caso, em virtude de controvérsias concretas. Assim, consagrou-se a orientação de que os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais desempenham função política⁵⁵.(grifou-se)

Contudo, parte da doutrina vê com ressalvas tais nomeações familiares, mesmo que referentes a cargos políticos – conforme admitida pelo Supremo Tribunal Federal – defendendo a comprovação de justificativa plausível, bem como da qualificação técnica pertinente ao exercício da função, em vistas a consagrar o aclamado princípio da eficiência.

Nesse sentido preveem Alexandrino e Vicente Paulo:

Faz-se necessário frisar que, em julgados posteriores ao RE 579.951/RN e à Rlc-MC 6.650/PR, os ministros do Supremo Tribunal Federal têm procurado deixar claro que a inaplicabilidade da Súmula Vinculante 13 à nomeação para cargos políticos é mera regra geral. Devem ser analisadas as peculiaridades de cada caso concreto. Por exemplo, **mesmo sendo para um cargo político, a nomeação será ilícita, configurando o nepotismo, com a violação da Súmula Vinculante 13, se ficar demonstrado que ela se deu exclusivamente por causa do parentesco** (o nomeado não possui qualquer qualificação profissional, curricular ou técnica que justifique a sua escolha, ou como uma troca de favores, ou para burlar uma situação anterior irregular, na qual aquele mesmo parente havia sido nomeado para um cargo meramente administrativo, entre outras possibilidades em que fique patentemente caracterizada a afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas⁵⁶.(grifou-se)

⁵³CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 25.

⁵⁴STF, Recl. 6650-MC-Agr./PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, em 16.10.2008 (Informativo STF nº 524, out. 2008) *Apud.* Carvalho Filho. Op. cit. P. 26.

⁵⁵JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. P. 892.

⁵⁶ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21 ed. Rio de Janeiro, 2013. P. 305

Nessa esteira, em que se pese não haver no enunciado da Súmula Vinculante nº 13 exclusão expressa dos cargos políticos do alcance de sua proibição, firmou o Supremo entendimento no sentido de que os “cargos cujos ocupantes funcionem como agentes de poder, não estão abarcados pelas restrições impostas pela Constituição à nomeação de parentes”⁵⁷.

4.2. Jurisprudência do STF

Em virtude da relevância do tema, faz-se essencial uma análise mais aprofundada de como vêm entendendo a doutrina e a jurisprudência acerca da temática em comento, qual seja a aplicação da Súmula Vinculante nº13 aos cargos políticos.

Conforme base jurisprudencial do STF pode-se depreender que se consolidou o entendimento no sentido de que apesar da súmula não ser aplicada aos cargos políticos, em regra geral, importante se faz um exame⁵⁸ casuístico para se observar se houve fraude à lei ou configuração de nepotismo cruzado. Portanto, investigação quanto a preceitos subjetivos da conduta do agente.

Destaque-se o entendimento consolidado da Corte:

1. A jurisprudência do STF preconiza que, ressalvada situação de fraude à lei, a nomeação de parentes para cargos públicos de natureza política não desrespeita o conteúdo normativo do enunciado da Súmula Vinculante 13. (RE 825682 AgR, Relator Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, julgamento em 10.2.2015, DJe de 2.3.2015)

Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual 'troca de favores' ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13. (Rcl 7590, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, DJe de 14.11.2014)⁵⁹

Agravo regimental na reclamação. Súmula Vinculante nº 13. Ausência de configuração objetiva de nepotismo. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

⁵⁷GODOY, Miguel Gualano de. Op. Cit. P. 404.

⁵⁸STF, RE 825682 AgR, Relator Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, julgamento em 10.2.2015, DJe de 2.3.2015.

⁵⁹STF, Rcl 7590, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, DJe de 14.11.2014

1. A Súmula Vinculante nº 13, enquanto fundamento para a instauração da competência da Suprema Corte em sede reclamatória, deve ser interpretada restritivamente, de forma a não subverter a natureza estrita da competência originária do STF.

2. Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, embora não se tenha pretendido esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, foram erigidos critérios objetivos de conformação, a saber: i) nomeação de cônjuge ou companheiro da autoridade nomeante para cargo em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco, até o terceiro grau, entre a pessoa nomeada para cargo em comissão ou função comissionada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco, até o terceiro grau, entre a pessoa nomeada para cargo em comissão ou função comissionada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada; iv) relação de parentesco, até o terceiro grau, entre a pessoa nomeada para cargo em comissão ou função comissionada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante; e v) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão, função comissionada ou cargo político. 3. **A desconstituição de ato de nomeação para cargos políticos com fundamento na vedação da prática de nepotismo deve ser tomada no caso concreto, perante autoridade competente para proceder à análise das circunstâncias fáticas referentes à aptidão técnica do agente político, com a instauração do devido processo legal e a observância dos postulados da ampla defesa e do contraditório**, o que é inviável na via da reclamatória, sob pena de se subverter a natureza estrita da competência originária do STF - a qual está fixada, em numerus clausus, no rol do art. 102, inciso I, da Constituição Federal (vide Pet nº 1.738/MG-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 1º/9/99), exigindo-se, para conhecimento da reclamação, a aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo do paradigma. 4. Agravo regimental não provido. (Rcl 27944 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017)⁶⁰

Ante o exposto, percebe-se que o Supremo entende que a simples configuração de situação de parentesco na designação de cargo político não configura por si só subsunção ao preceito vinculante, sendo necessário o devido procedimento investigativo para averiguar as questões em torno da nomeação, tais como a intenção do agente em fraudar a lei, como na nomeação de parente sem a menor qualificação compatível às funções, ou ainda hipóteses configuradoras de nepotismo cruzado.

Como se observa, a discussão não se encerra na mera alegação de que a Súmula Vinculante nº 13 não abarca a nomeação de parentes para cargos políticos.

“Antes de tudo, é necessário analisar o caso em concreto, observando: [1º] se os agentes nomeados possuem a qualificação técnica para o desempenho eficiente dos respectivos cargos; [2º] se existe indício de fraude à lei ou de nepotismo cruzado; [3º] se a indicação para o cargo político mostra-se atentatória aos princípios que

⁶⁰STF, Rcl 27944 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017.

norteiam a atividade do administrador público, dentre eles o da moralidade, da impessoalidade e o da eficiência”⁶¹.

Nesse diapasão, firmou o STF, em 15 de fevereiro de 2016, o entendimento que a nomeação para cargo político não afastaria a aplicação da Súmula Vinculante nº 13, conforme teor abaixo, devendo ser analisado o caso concreto:

O ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou o prosseguimento de ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público de São Paulo (MP-SP) contra o prefeito afastado da cidade de Campina do Monte Alegre (SP). Acusado da prática de nepotismo, Orlando Dozinete Aleixo nomeou o sobrinho para o cargo de secretário municipal de administração, planejamento e finanças, e o cunhado para o cargo de secretário municipal de segurança pública e trânsito.

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) extinguiu a ação pública, sem resolução de mérito, alegando impossibilidade jurídica do pedido, sob o entendimento de que a Súmula Vinculante nº 13 do STF (que veda o nepotismo) não se aplica aos cargos de natureza política, como os cargos de secretários, questionados na ação. Na Reclamação (RCL) 17102 ajuizada no Supremo, o MP-SP alegou que a interpretação dada pelo TJ-SP à SV nº 13 está equivocada, já que os juízes não podem criar direito novo na interpretação de súmulas vinculantes.

Ao julgar procedente a reclamação e determinar que a ação civil pública contra o prefeito afastado retome seu curso, o ministro Fux afirmou que o entendimento fixado pelo STF foi o de que a vedação ao nepotismo é consequência lógica do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, em obediência aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

O ministro Fux lembrou que, nesses casos, a configuração ou não do nepotismo deve ser analisada caso a caso, a fim de verificar a eventual ocorrência de “nepotismo cruzado” ou outra modalidade de fraude à lei e descumprimento dos princípios administrativos. “Nessa seara, tem-se que a nomeação de agente para exercício de cargo na administração pública, em qualquer nível, fundada apenas e tão somente no grau de parentesco com a autoridade nomeante, sem levar em conta a capacidade técnica para o seu desempenho de forma eficiente, além de violar o interesse público, mostra-se contrária ao princípio republicano”, asseverou.

Citando precedentes como a RCL 17627 (de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso), a RCL 11605 (do ministro Celso de Mello), o ministro Fux enfatizou que, quanto aos cargos políticos, deve-se analisar, ainda, se o agente nomeado possui a qualificação técnica necessária ao seu desempenho e se não há nada que desabone sua conduta. Acrescentou que a Proposta de Súmula Vinculante nº 56 do STF, a ser analisada pelo Plenário, tem a seguinte redação sugerida: “nenhuma autoridade pode nomear para cargo em comissão, designar para função de confiança, nem contratar cônjuge, companheiro ou parente seu, até terceiro grau, inclusive, nem servidores podem ser nomeados, designados ou contratados para cargos ou funções que guardem relação funcional de subordinação direta entre si, ou que sejam incompatíveis com a qualificação profissional do pretendente”⁶².(grifou-se)

⁶¹Processo 0000865-07.2014.8.17.1320. Vara Única da Comarca de São José da Coroa Grande. *Apud* TCE-PE, Processo TC nº 1500115-5. 58ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara realizada em 12/09/2017. Relator: Conselheiro Marcos Loreto. P. 17.

⁶²Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309934>>. Acesso em: 05 de abril de 2018.

Portanto, não restam dúvidas acerca da compreensão que a Corte Suprema vem conferindo a acepção de cargos políticos quanto à configuração do nepotismo. Todavia, importante destacar que, considerando os princípios constitucionais de aplicação a toda a Administração Pública, não se faz coerente impossibilitar sua aplicação indistintamente, como regra geral.

Nesse contexto, destaca em seu voto na Rcl 17102 DF⁶³, o Ministro Luiz Fux:

Nessa seara, tem-se que a nomeação de agente para exercício de cargo na administração pública, em qualquer nível, fundada apenas e tão somente no grau de parentesco com a autoridade nomeante, sem levar em conta a capacidade técnica para o seu desempenho de forma eficiente, além de violar o interesse público, mostra-se contrária ao princípio republicano. Na lição de Canotilho: “a forma republicana de governo prefere os critérios da electividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade, aos critérios da designação, hierarquia e vitaliciedade.

No feito, transcreveu Fux, ainda, excerto do Min. Celso de Mello, na Rcl nº 11605/SP, em que se discorre da necessidade de estabelecimento de critérios mais específicos quanto à vedação ao nepotismo na seara pública, antes as dúvidas que a redação da Súmula Vinculante 13 ocasionam:

Em decorrência de situações práticas como a presente, que podem gerar dúvidas e interpretações divergentes na aplicação do determinado na Súmula Vinculante n.º 13, e atento para a necessidade de definir contornos mais precisos à norma vinculante sobre o nepotismo, o Supremo Tribunal Federal tratou expressamente da compatibilidade entre a qualificação do servidor e o cargo para o qual é nomeado na Proposta de Súmula Vinculante n.º 56, cuja redação sugerida é a seguinte: ‘Nenhuma autoridade pode nomear para cargo em comissão, designar para função de confiança, nem contratar cônjuge, companheiro ou parente seu, até terceiro grau, inclusive, nem servidores podem ser nomeados, designados ou contratados para cargos ou funções que guardem relação funcional de subordinação direta entre si, ou que sejam incompatíveis com a qualificação profissional do pretendente.

Conclui o Min. Luiz Fux, ao final da decisão que:

Cabe ao juízo reclamado, na hipótese, verificar a qualificação técnica dos agentes para o desempenho eficiente dos cargos para os quais foram nomeados, bem como analisar a existência de indício de fraude à lei ou de nepotismo cruzado, circunstâncias em que a nomeação de parente para cargo político mostra-se atentatória aos princípios que norteiam a atividade do administrador público, dentre eles o da moralidade, da impessoalidade e o da eficiência.

Constata-se, portanto, que a questão enseja a análise do caso concreto, com vistas a elucidar a legalidade ou não da nomeação para os cargos políticos, não incidindo diretamente, segundo a Corte, a proibição da Súmula Vinculante nº 13.

⁶³STF, Rcl. 17102 DF – 9956017-95.2014.1.00.0000. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310988868/reclamacao-rcl-17102-df-distrito-federal-9956017-9520141000000>> Acesso em: 05 abr. 2018.

4.3. Jurisprudência do STJ

No que se refere ao Superior Tribunal de Justiça, observa-se a concordância com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. PRECEDENTES. CERCEAMENTO DE DEFESA.

NECESSIDADE PRODUÇÃO DE PROVAS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7 DO STJ. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.

282 E N. 356/STF. LEI N. 8.437/92. OITIVA PRÉVIA DO ENTE PÚBLICO QUE NÃO FAZ PARTE DO POLO PASSIVO. DESNECESSIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO.

DOLO CARACTERIZADO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.

PRECEDENTES. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7/STJ.

1. Cinge-se a controvérsia dos autos à aplicação ou não da Súmula Vinculante n. 13 aos agentes políticos. O Tribunal de origem manteve a condenação por improbidade administrativa, uma vez que a Prefeita do Município de Pilar do Sul/SP JANETE PEDRINA DE CARVALHO PAES nomeou seu cônjuge, MAURÍCIO JOSÉ PAES, para Secretário de Gabinete, Segurança Pública e Trânsito.

2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que "é cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado. Também mostra-se lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, porque sustentada nas disposições da Lei n. 8.429/92" (REsp 757.595/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA). Precedente.

3. Não é possível o conhecimento do recurso especial quando visa reformar entendimento do Tribunal a quo pela desnecessidade de produção de prova. Recorrente sustenta ter havido, com isso, cerceamento de sua defesa. Isso porque alterar a conclusão do julgador a quo, pela desnecessidade da prova, demandaria o reexame de fatos e provas, o que é vedado pela Súmula n. 7 do STJ.

4. Verifica-se que a Corte de origem não analisou, ainda que implicitamente, o art. 267, VI, do Código de Processo Civil. Desse modo, impõe-se o não conhecimento do recurso especial por ausência de prequestionamento, entendido como o indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal.

5. A Lei n. 8.437/92, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, não se aplica ao caso concreto, uma vez que ação civil pública foi direcionada apenas aos recorrentes, não fazendo parte da presente ação o ente público.

6. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, no sentido de que as nomeações para cargos políticos não se subsumem, em regra, às hipóteses descritas na Súmula Vinculante n. 13/STF, no entanto, "a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual "troca de favores" ou fraude a lei" (Rcl 7.590, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224, DIVULG 13-11-2014, PUBLIC 14-11-2014.).

7. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa, caso em que a conduta dos agentes se amoldam ao disposto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, pois atenta contra os

princípios da Administração Pública, em especial a impessoalidade. Precedentes.

8. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula n. 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente. Precedentes.

Recurso especial improvido.

(REsp 1516178/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015)⁶⁴ (grifou-se)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE PARENTE PARA OCUPAR CARGO POLÍTICO PREVISTO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CASO CONCRETO NÃO ABRANGIDO PELA SÚMULA VINCULANTE 13/STF.

DESCUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL E PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DEMONSTRADOS À LUZ DOS ELEMENTOS DE CONVICÇÃO DOS AUTOS. APLICAÇÃO DOS ARTS. 9º, 10 e 11 DA LEI N. 8.429/1992. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS.

1. Consta dos autos que, em 2001, o então prefeito municipal de Vidal Ramos/SC nomeou sua esposa, professora da rede estadual de ensino, para os cargos de Diretora do Departamento de Saúde e Assistência Social e Diretora do Departamento de Administração, Finanças, Indústria, Comércio e Turismo, cargos políticos e previstos na Lei Orgânica Municipal.

2. Ao afastar a configuração de nepotismo em virtude da natureza política dos cargos previstos na Lei Orgânica do Município, o Tribunal de origem entendeu, porém, a partir dos elementos de convicção dos autos, estar presente o elemento subjetivo na conduta dos agentes (consciência da antijuridicidade e vontade de praticá-la ou permiti-la). A Corte estadual concluiu, ainda, pela reincidência na prática de atos ímprobos, favorecimento pessoal, falta de necessária eficiência no desempenho das atribuições pela diretora nomeada, incompatibilidade de horários, carga horária reduzida, enriquecimento ilícito, lesão ao interesse público e prejuízo ao erário municipal.

3. As nomeações para cargos políticos não se subsumem, em regra, às hipóteses descritas na Súmula Vinculante 13/STF, porquanto aqueles cargos não se confundem como cargos estritamente administrativos.

Precedente do Pleno do STF.

4. As razões de decidir da Corte estadual, embora afastem o nepotismo, enquadram a conduta dos recorrentes nos tipos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992, motivo pelo qual não compete ao STJ modificar o entendimento formado na origem, à luz dos elementos de convicção dos autos.

5. "A revisão das sanções cominadas pela instância ordinária, em regra, é inviável, ante o óbice da já citada Súmula 7/STJ, salvo se verificada a inobservância aos limites estabelecidos no art. 12 da Lei 8.429/1992, ou se na leitura do acórdão recorrido transparecer falta de proporcionalidade e razoabilidade." (REsp 1.130.318/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 27/4/2011).

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1361984/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 12/06/2014)⁶⁵ (grifou-se)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA.

⁶⁴STJ, REsp 1516178/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015.

⁶⁵ STJ, AgRg no REsp 1361984/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 12/06/2014.

NEPOTISMO. AGENTES POLÍTICOS. INAPLICABILIDADE. PRECEDENTES DO STF.

1. Trata-se, originariamente, de Mandado de Segurança contra ato da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva, que determinou ao ora recorrente, prefeito municipal, que exonerasse sua esposa e filho dos cargos de secretário para os quais foram nomeados - ato que descumpria TAC firmado com administrador anterior para que se evitasse nepotismo. O Tribunal a quo denegou a Segurança.

2. Em princípio e per se, não há nepotismo para as hipóteses de nomeação de agentes políticos. Pode-se, contudo, verificar in concreto a possibilidade de nepotismo cruzado ou outra violação que atente contra parâmetros ético-jurídicos que balizam a moralidade administrativa. Nesse sentido, STF, RE 579.951, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 20.8.2008, Repercussão Geral; STF, Rcl 6.650 MC-AgR, Relatora: Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 16.10.2008.

3. Não há nos autos elementos concretos que indiquem a ilegalidade da nomeação de parentes para cargo político de secretário 4. Recurso Ordinário provido para conceder a Segurança e determinar que a autoridade coatora se abstenha de exigir a exoneração por ela determinada.

(RMS 32.992/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 19/12/2012)⁶⁶ (grifou-se)

Certo notar, entretanto, que “a existência de cargos de natureza política tampouco põe abaixo as exigências de obediência aos princípios da moralidade e da impessoalidade”⁶⁷, presentes no art. 37, caput, da Constituição Federal. Portanto, a hierarquia e abrangência dos princípios prevalecem no âmbito da Administração Pública e devem balizar sua atuação seja qual foi o cargo. Nesse sentido:

O fato de cargos políticos serem ocupados por agentes de poder, ou seja, por pessoas que funcionam como braços político-executivos da autoridade nomeantes, não pode permitir que a escolha privilegie laços familiares, que se faça de um cargo público uma benesse privada e que a primeira característica desse agente de poder seja seu parentesco com a autoridade nomeante.⁶⁸

Outrossim, uma análise casuística de cada nomeação de agente político que envolva relações de parentes pode ensejar prejuízo ao Erário e ao interesse social, tendo em vista a morosidade do Judiciário para que se comprove em cada caso se foram atendidas os requisitos técnicos, bem como se não houve fraude à lei. Enquanto isso, abre-se margem para que os agentes corruptos se valham da máquina pública para seus interesses pessoais e ajam com desídia no serviço público até que seja comprovada a ilegalidade.

Segundo Paulo Iotti, a interpretação que o Supremo conferiu a casos como esse é insensata, tendo a súmula perdido, dessa forma, quase todo seu sentido útil:

⁶⁶STJ, RMS 32.992/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 19/12/2012

⁶⁷ GODOY, Miguel Gualano. Op. Cit. p. 405.

⁶⁸Idem. Ibidem.

Essa distinção [onde vale nepotismo ou não] é absurda, por permitir o loteamento de relevantíssimos cargos políticos entre parentes, em suma, absurda e inconsistente a “distinção” que o STF inventou, na sua prerrogativa de errar por último⁶⁹.

Pode-se inferir, portanto, que o entendimento exposto é contraditório, vez que a edição da Súmula baseou-se no princípio da moralidade, impessoalidade e eficiência, restando imprópria a ideia de não aplicá-la aos cargos políticos, que integram a Administração Pública *lato sensu*. Nesse sentido, coaduna Rita Tourinho:

Em verdade a exclusão dos mencionados agentes políticos do alcance da súmula vinculante n. 13 revela um contrassenso em total desacordo com a moderna doutrina dos atos políticos. Ademais, revela o desconhecimento da Suprema Corte dos reais problemas enfrentados nos milhares de municípios brasileiros, no que concerne à prática do nepotismo. O beneficiamento de parentes com cargos de primeiro escalão de governo, tem gerado consequências nefastas às Administrações Públicas locais, fato, inclusive, que levou a uma campanha nacional de combate ao nepotismo, empreendida pelos Ministérios Públicos estaduais, quando, então, observou-se uma forte tendência dos prefeitos municipais em agraciar parentes com cargos de secretários municipais. Segundo Canotilho⁷⁰, o princípio da máxima efetividade ou princípio da interpretação efetiva, como também é conhecido, determina que deve ser atribuída à norma o sentido que confira maior eficácia à Constituição. É inegável que a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de excluir os Ministros e Secretários do alcance da súmula vinculante nº 13 violou o princípio da máxima efetividade, desde quando permitiu a manutenção de situações pretensamente contrárias aos postulados da moralidade e impessoalidade, de resguardo pretendido pela referida súmula⁷¹.

Faz-se evidente a necessidade, portanto, de mesmo na nomeação para cargos políticos, exigir-se o compromisso formal e substantivo com os princípios que regem a res pública, para conferir a máxima eficácia ao verbete nº 13 e à Constituição.

A Constituição de 1988 consagra o republicanismo, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, repulsa, portanto, tudo que for contrário a esses preceitos, inviabilizando o interesse coletivo, tais como o patrimonialismo, a parcialidade e a improbidade.

E, mais, infere-se que:

para além do plexo normativo revelador da vedação ao nepotismo no âmago da Constituição e de todo o sistema jurídico vigente, ecoa tal exigência também no conjunto de nossa opinião pública, tendo esta se expressado por meio de inúmeros representantes de nossa sociedade civil⁷².

⁶⁹ Julgamento de “nepotismo” no STF permitiu Crivella indicar parente para secretaria. 02/02/2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/02/julgamento-de-nepotismo-no-stf-permitiu-crivella-indicar-parente-para-secretaria/>>. Acesso em 12 abr. 2018.

⁷⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999. p. 1049. *Apud* TOURINHO, Rita. O combate ao Nepotismo e a Súmula Vinculante nº 13: Avanço ou retrocesso? Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/porta/web/hp/6/docs/o_combate_ao_nepotismo_e_a_sumula_vinculante_no_13_avanc_o_ou_retrocesso.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

⁷¹ TOURINHO, Rita. Op. Cit.

⁷² ARAÚJO, José Carlos Evangelista. Op. Cit. p. 15.

Então, a aversão às práticas de favorecimentos pessoais ilegítimos no âmbito de todos os poderes e órgãos a Administração Pública reflete o desejo da sociedade pelo profissionalismo e responsabilidade de todos os encarregados do aparelho estatal.

Por derradeiro, vale salientar que, além do Judiciário, a questão do nepotismo na Administração vem sendo combatida pelos órgãos de fiscalização, sobretudo os de controle externo, como os Tribunais de Contas.

Todavia, cabe ressaltar que tal enfrentamento tem sido feito caso a caso, quando configuradas as hipóteses de improbidade e fraude, pelo menos no entendimento do Tribunal de Contas de Pernambuco, o qual também segue o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal.

Destacou, nesse sentido, o Relator Marcos Loreto no Processo de Auditoria Especial TC 1500115-5⁷³:

Nada obstante estar a presente questão judicializada, como antes posto, impende destacar que, no âmbito deste Órgão de Controle Externo, vigora o entendimento de que, para os cargos de natureza política, não se aplica a Súmula Vinculante nº 13 do STF. Com isso, por ora, sou pelo afastamento da irregularidade apontada quanto àqueles nomeados para o cargo de Secretário Municipal. Todavia, vislumbro a possibilidade de evolução do meu entendimento sobre a matéria, em face do fundamentado posicionamento do magistrado prolator da sentença antes transcrita, o qual está alinhado com aquele exposto na peça inicial do Ministério Público estadual na Ação Civil em tela.

Oportuno salientar, por fim, que, na caminhada para a erradicação das pragas do nepotismo e da corrupção que imperam no governo brasileiro e contribuem para a malversação do patrimônio público, a extrusão desses males deve ser pretendida e intensificada em todas as esferas de governo e em todos os poderes.

E, ainda, destaca-se que “o problema é de natureza cultural e que o seu desate requer não apenas legislações sucessivas e pertinentes, mas consciência cívica, conjugada à diuturna profissionalização, em todos os setores”⁷⁴.

Deve-se, portanto, pleitear a máxima aplicação da Súmula Vinculante nº 13, que consagra os princípios administrativos, bem como reforçar a atuação do Judiciário, dos órgãos de Controle Externo e a mudança na mentalidade da sociedade brasileira. Esta última essencial para que haja verdadeira mudança de paradigmas.

⁷³TCE-PE, Processo TC nº 1500115-5. 58ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara realizada em 12/09/2017. Relator: Conselheiro Marcos Loreto. P. 17.

⁷⁴ ABRAÃO, José Carlos. Op. cit. p. 5.

5. CONCLUSÃO

Maculado pela corrupção e herança nepotista, é notável perceber que o Brasil viveu muitos anos sob a égide do imperialismo. Dessa forma, mesmo com as reiteradas tentativas de expurgá-lo, o ranço do patrimonialismo ainda habita fortemente na consciência da classe política e administrativa, mesmo na atual gestão gerencial.

Em decorrência disso, subsiste o nepotismo vinculado à ideia do favoritismo dentro da Administração Pública, priorizando a nomeação de parentes para consecução de interesses pessoais, em detrimento da observância dos requisitos técnicos isonômicos. Nesse diapasão, o STF editou, em 2008, a Súmula Vinculante nº 13 após reiterados embates jurídicos envolvendo a temática, para tentar consolidar a vedação das práticas nepotistas no âmbito de todos os poderes de forma mais explícita do que a Constituição Federal de 1988 previa.

Não obstante, com base na arguição elencada, prevalece a concepção de que os princípios do art. 37 da CF/88, relativos à Administração Pública, vedam por si o nepotismo. Isso ocorre vez que essas práticas vão de encontro à probidade exigida dos agentes públicos, sejam eles agentes administrativos ou políticos, posto que ambos são responsáveis pelo funcionamento do aparelho estatal. Ademais, cabe destacar, que o próprio verbete nº 13 assentou-se, sobretudo, nesses princípios constitucionais, em especial o da moralidade.

Destarte, ao impor limitações ao exercício do poder público, a própria Constituição legitima “o controle de todos os atos que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos órgãos e dos agentes governamentais, não importando em que instância de poder eles se situem”⁷⁵. Essas circunscrições encontram, pois, guarida direta nos mencionados princípios que devem orientar a interpretação e atuação dos órgãos judiciários e de fiscalização e controle.

Assim, como é esperado que os detentores de cargos políticos também se subordinem aos princípios da moralidade e eficiência, bem como os do republicanismo e da democracia, louvável compreender que eles, similarmente, estão adstritos aos limites impostos pela Súmula Vinculante nº 13. Deve-se, desta forma, prezar, para além do critério da confiança, pela capacitação técnica e profissionalismo, inclusive na nomeação de cargos eminentemente políticos. Afinal, estes também são responsáveis pela máquina estatal e pelo interesse público.

⁷⁵MELLO, Celso. Voto. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 7, de 18/10/2005, do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA MEDIDA CAUTELAR. Seção realizada em 16/2/2006. D. J. 1/9/2006. EMENTÁRIO Nº 2.245-1, p. 97-98. *Apud.* ARAÚJO, José Carlos Evangelista. Op. Cit. p. 19.

Conclui-se que os fundamentos que regem a Administração Pública são indispensáveis para a eficácia dos valores reconhecidos socialmente, antes mesmo da regência de qualquer postulado legal. Por conseguinte, embora a Súmula Vinculante nº 13 tenha representado um grande avanço no combate ao patrimonialismo e à corrupção, sua redação não pode servir como escudo para permitir situações de improbidade ou impedir o acesso aos mais capacitados para servir à coletividade.

Em vista disso, a despeito de a Jurisprudência pátria vir entendendo pela não incidência, em regra, da proibição do verbete nº 13 aos cargos políticos, analisando-se caso a caso, anseia-se pela plena consagração dos princípios que espelham o bom funcionamento do Estado. Confronta-se, pois, diretamente os princípios do art. 37, CRFB, às práticas nepotistas, buscando a prevalência dos atos probos condizentes com o manejo das atividades públicas e políticas.

Nesse contexto, advinda a proibição da Carta Maior, roga-se pela máxima efetividade do verbete nº 13, devendo ser abrangidos todos os agentes da Administração Pública, para se conferir plena eficácia aos princípios e se avançar na busca do interesse coletivo. Deve-se, portanto, “evitar tais nomeações, se possível, independentemente da natureza política dos cargos, vez que sempre vai pairar uma suspeita de favorecimento ilegítimo”⁷⁶.

⁷⁶STF, Rcl. 6702-AgR-MC/PR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, em 4.3.2009. *Apud.* Carvalho Filho. Op. cit. P. 26.

REFERÊNCIAS

Agentes Públicos e Agentes Político. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>> Acesso em 12 abr. 2018.

ABRAÃO, José Carlos. Princípio da Eficiência. **Revista Zênite – Informativo de Regime de Pessoal - IRP**, Curitiba: Zênite, n. 442/64, jun 1999.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21 ed. Rio de Janeiro, 2013.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista. Jurisdição constitucional e vedação ao nepotismo no âmbito da Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, número 200. out./dez. 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. – 4ª edição, revista, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

BERWIG, Aldemir. Súmula Vinculante nº 13 do STF e cargos em comissão: uma medida necessária? Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=757> Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL, Constituição Federal, 1988.

BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado: Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2018.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. Redescobrimo o espírito republicano. **Revista da Ajuris. Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, v. 32, 100, dez. 2005, p. 99-117. Vide também: GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CONSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COPOLA, Gina. O nepotismo cruzado e a Súmula Vinculante nº 13/08, do egrégio STF – A improbidade administrativa – Jurisprudência sobre o tema. **Revista Zênite – Informativo de Regime de Pessoal - IRP**, Curitiba: Zênite, n. 130, p. 917-920, maio 2012.

CUNHA, Marize Maria Gabriel de Almeida Pereira da. Os males do nepotismo e a solução dada pela Súmula Vinculante nº 13 do STF. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 10, n. 111, p. 3038, maio 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 2014.

Dicionário Aurélio de Português Online. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/nepotismo>>. Acesso em 15 fev. 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FRANÇA, Christiane Reis. O nepotismo e as controvérsias originadas com a edição da Súmula Vinculante nº 13 do STF. Especialização em Direito Público – Universidade Fumec, Belo Horizonte,, 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/18258162-O-nepotismo-e-as-controversias-originadas-com-a-edicao-da-sumula-vinculante-no13-do-stf.html>> Acesso em: 20 jan. 2018.

GODOY, Miguel Gualano de Godoy. A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. **Teses jurídicas dos tribunais superiores: direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

Informativo 516 STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo516.htm#Repercuss%C3%A3o%20Geral:%20Veda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Nepotismo%20e%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20aos%20Tr%C3%AAs%20Poderes%20-%201>> Acesso em: 02 mar. 2018.

Julgamento de “nepotismo” no STF permitiu Crivella indicar parente para secretaria. 02/02/2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/02/julgamento-de-nepotismo-no-stf-permitiu-crivella-indicar-parente-para-secretaria/>>. Acesso em 12 abr. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionabilidade e controle Jurisdicional**, 2ª ed., 2ª tiragem, Malheiros Editores, 2007.

MELLO, Celso. Voto. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE EM PROL DA RESOLUÇÃO No 7, de 18/10/2005, do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. Seção realizada em 16/2/2006. D. J. 1/9/2006. EMENTÁRIO No 2.245-1, p. 97-98.

MOREIRA, Elisabete de Abreu. **Administração Geral e Pública**. 2ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2017.

NASCIMENTO. Pressupostos da resolução do CNJ, vedando o nepotismo no judiciário. **Fórum Administrativo Direito Público - FA**, Belo Horizonte, n. 73, ano 7, p. 17-30, mar. 2007.

Notícias STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309934>>. Acesso em: 05 de abr. de 2018.

O seu parente não pode. Já o meu... Veja nº 1.639, coluna Radar, 08 mar. 2000.

PINTO Conceição Jorge. Cargos em comissão: da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo. **Revista Zênite - Informativo de Regime de Pessoal – IRP**. Curitiba, n. 103, fev./2010.

Processo 0000865-07.2014.8.17.1320. Vara Única da Comarca de São José da Coroa Grande. *Apud* TCE-PE, Processo TC nº 1500115-5. 58ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara realizada em 12/09/2017. Relator: Conselheiro Marcos Loreto. P. 17.

Processo nº: 7526.6668/2009. Data: 26 de maio de 2009. Nepotismo. Súmula Vinculante nº 13. Conam em Revista. Nº 30. São Paulo, junho/2009.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Sobre o nepotismo uma reflexão sobre moralidade e moralismo. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Distrito Federal, n. 34, jan./dez.2008.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SEIBEL, Erni José. Die politische und ideologische Funktion des Genossenschaftswesens. Berlin, 1993. Abhandlung zur Politische Wissenschaft. FU, Berlin, 1993. *Apud*. MOREIRA, Elisabete de Abreu.

STRUCHINER, Noel. **Direito e Linguagem**: Uma análise da textura aberta da linguagem e sua aplicação ao direito. Dissertação (Mestrado em filosofia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Rio de Janeiro, 2001.

STF, Rcl 27944 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017.

STF, Rcl 6702 MC-AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.3.2009, DJe de 30.4.2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

STF, Rcl 7590, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, DJe de 14.11.2014

STF, Rcl. 17102 DF – 9956017-95.2014.1.00.0000. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310988868/reclamacao-rcl-17102-df-distrito-federal-9956017-9520141000000>> Acesso em: 05 abr. 2018.

STF, Rcl. 6702-AgR-MC/PR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, em 4.3.2009. *Apud.* Carvalho Filho.

STF, RE 825682 AgR, Relator Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, julgamento em 10.2.2015, DJe de 2.3.2015.

STF, Recl. 6650-MC-Agr./PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, em 16.10.2008 (Informativo STF nº 524, out. 2008) *Apud.* Carvalho Filho.

STF, Ação Direta de Constitucionalidade nº 12. Rel. Min. Ayres Britto. J. 20.08.2008. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>> Acesso: 14 mar. 2018.

STF, ADC nº 12, Tribunal Pleno, 16.02.2006. *Apud.* CARVALHO FILHO, José dos Santos.

STJ, AgRg no REsp 1361984/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 12/06/2014.

STJ, REsp 1516178/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015.

STJ, RMS 32.992/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 19/12/2012.

TCE-PE, Processo TC nº 1500115-5. 58ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara realizada em 12/09/2017. Relator: Conselheiro Marcos Loreto.

TOURINHO, Rita. O combate ao Nepotismo e a Súmula Vinculante nº 13: Avanço ou retrocesso? Disponível em:

<http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/6/docs/o_combate_ao_nepotismo_e_a_sumula_vinculante_no_13_avanco_ou_retrocesso.pdf> Acesso em: 12 abr. 2018.

WEBER, M^{ax}. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva (4^o ed.). Brasília: UNB, 2000.

WEBER, Max. Ciência e Política; **DUAS VOCAÇÕES**; São Paulo: Cultrix, 1993. Apud. MOREIRA, Elisabete de Abreu.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução de M. S. Lourenço. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.