

**PROPOSTA DE ENUNCIADO: APLICA-SE A SÚMULA VINCULANTE Nº. 13 ÀS NOMEAÇÕES PARA CARGOS POLÍTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SENDO QUE A INVESTIDURA EM VIOLAÇÃO A ESSE ENUNCIADO, ALÉM DA NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, CARACTERIZA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS (artigo 11 da LIA).**

**Tâmera Padoin Marques Marin<sup>1</sup>**

**RESUMO**

Tendo como parâmetros os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, *caput*, CF), a nomeação para cargos políticos na Administração Pública deve se submeter a aplicação da súmula vinculante - SV nº. 13. A partir de precedentes do Supremo Tribunal Federal, especificamente do julgamento da ADC nº. 12, da edição da SV nº. 13 e das decisões monocráticas posteriores que declararam a nulidade não apenas das nomeações para cargos demissíveis *ad nutum*, mas igualmente para cargos políticos. Observa-se uma tendência à modificação jurisprudencial relevante quanto à interpretação dos princípios da Administração Pública, que vai ao encontro do pensamento de que o provimento dos cargos deve visar a satisfação do interesse público e não a acomodação de interesses personalistas. Diante disso, a violação do enunciado vinculante, além da nulidade do ato administrativo, configura ato de improbidade administrativa por violação de princípios, nos moldes do artigo 11 da Lei nº. 8.429/92.

**FUNDAMENTAÇÃO**

A partir da história da sociedade brasileira, é possível verificar fortes características de personalismo no trato da coisa pública, revelados não apenas na gestão de recursos orçamentários, mas igualmente nos critérios de escolha para os cargos demissíveis *ad nutum* na administração pública. Não são raros os relatos de contratações para cargos em comissão, baseadas em vínculos familiares, visando unicamente acomodar interesses privados em detrimento do interesse público.

O termo nepotismo advém do latim *nepos*, neto ou parente, e é utilizado para designar a nomeação de parentes da autoridade para ocupar cargos na Administração, conforme ensina Garcia<sup>2</sup>.

O Brasil, nas últimas décadas, passou por diversas alterações políticas e legislativas, todavia, algumas práticas se observa são reiteradas e possuem origem em um passado não tão recente. Vê-se que, mesmo com a abertura política, consolidação da democracia e o estabelecimento de parâmetros administrativos baseados nos princípios constitucionais de moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*, CF), a prática nepotista ainda se apresenta presente no serviço público brasileiro, tendo levado à edição de normas infraconstitucionais tendentes a eliminá-la, conforme se observa por meio da Resolução nº. 07 do Conselho Nacional de Justiça, da Resolução nº. 01 Do Conselho Nacional do Ministério Público e, ainda, tem suscitado decisões no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF.

Quanto aos limites e interpretação do tema, o STF, por mais de uma vez, se posicionou sobre o assunto, em julgamentos com efeitos *erga omnes*, tal como ocorreu no caso da Ação Direta de Constitucionalidade nº. 12 e da edição da Súmula Vinculante nº. 13, que foram paradigmas para a atuação da Administração Pública e as contratações para cargos em comissão.

---

<sup>1</sup>Promotora de Justiça, atuação na área criminal e defesa da probidade administrativa, MPRO.

<sup>2</sup> GARCIA, Emerson. O nepotismo. Disponível em: <[https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsites/upload/40/o\\_nepotismo.pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsites/upload/40/o_nepotismo.pdf)>. Acesso em: 27 jan. 2016.

Atualmente, se observa uma tendência no sentido de se aplicar o entendimento quanto à vedação de contratação de parentes da autoridade nomeante não apenas para os cargos de natureza administrativa, mas também para os de natureza política, tendo em vista a relevância estratégica da posição desses últimos quanto às escolhas públicas.

Quanto à investidura em cargos públicos, a Constituição Federal de 1988 previu como regra o acesso via concurso de provas e títulos, sendo exceção as nomeações para cargos em comissão declarados em lei (artigo 37, inciso II). Tais nomeações para cargos demissíveis *ad nutum*, que, em parte devem ser preenchidos por servidores de carreira, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, proporcionando mobilidade e flexibilidade na gestão pública. Especialmente nas hipóteses de contratações para assessoramento, essa possibilidade de contratação via cargo em comissão permite à administração se valer de profissionais dotados de formação técnica, que eventualmente não esteja disponível nos quadros efetivos, cujo trabalho seja imprescindível para a prestação do serviço público naquele momento.

Ao excepcionar a exigência de concurso público para o preenchimento dos cargos em comissão, a Constituição não concedeu carta branca ao gestor para utilizar de critérios estritamente pessoais para nortear suas escolhas. O velho argumento senhoril de que tais nomeações se limitam pura e simplesmente a padrões de “confiança” do administrador não mais encontra amparo no modelo de gestão gerencial, sendo violador dos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

Não se pode ignorar, nesse aspecto, a força normativa da Constituição e da máxima eficácia de suas disposições, de forma que a contratação de servidor público baseada em vínculos familiares do administrador, em evidente prática nepotista, viola a carta maior, especificamente o conteúdo do *caput* do artigo 37 e, conseqüentemente, configura ato de improbidade administrativa (artigo 11 da Lei nº. 8429/92).

Essa prática se apresenta como antijurídica e violadora de princípios. “Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isto só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico”.<sup>3</sup>

Existe um padrão de comportamento dirigido ao administrador que decorre dessa estrutura princípio lógica, exigindo que norteie suas escolhas nesses preceitos. Na situação em estudo, a escolha baseada em critérios familiares vai de encontro ao princípio da moralidade, impessoalidade e da eficiência:

As condutas de nepotismo são incompatíveis com o novo ordenamento jurídico, especialmente após a atual Constituição Federal de 1988 que promove claramente princípios como a impessoalidade, a moralidade administrativa, a eficiência e a isonomia a um patamar de grande importância no exercício da atividade administrativa. As exigências claras do dever de realizar concurso público e de licitar tentar afastar as facilidades adquiridas em razão do parentesco, permitindo que qualquer que preencha as condições exigidas possa participar<sup>4</sup>.

O princípio da moralidade “impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta”<sup>5</sup>, já que a detenção do poder não é pressuposto para o agir desalinhado do interesse público e visando a acomodação de situações inconfessáveis.

O princípio da impessoalidade faz pressupor a ideia de que os atos administrativos são emanados da administração e não de um governante ou gestor, atendendo aos requisitos de existência, validade e eficácia. Ainda, esse princípio transmite o pensamento de que o administrador não pode agir visando beneficiar os seus, tampouco

---

<sup>3</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 133.

<sup>4</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7ª edição. Niterói: Impetus, 2013. p. 692.

<sup>5</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo I, 27. ed. São Paulo : Atlas, 2014. p. 22.

prejudicar terceiros com base em escolhas particulares, posto que:

se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa(...) <sup>6</sup>

O princípio da eficiência, conforme já dito, introduzido no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº. 19/98, com o forte objetivo de positivar os ideais lançados na Reforma Gerencial, tornou obrigatório o uso racional dos recursos públicos e o planejamento das ações administrativas, de forma que <sup>7</sup>:

impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Percebe-se, à luz desses princípios, que a contratação para cargos em comissão baseada em vínculos de parentesco da autoridade nomeante reveste de vício o ato administrativo por desvio de finalidade, porquanto o fim visado não é o interesse público, mas a satisfação de uma necessidade privada não externada no momento da edição do ato e contrária aos fins da administração.

Em agosto de 2008, a fim de consolidar posicionamento quanto ao tema nepotismo, o Supremo Tribunal Federal, aplicando o procedimento previsto no artigo 130-A da CF, editou a Súmula Vinculante nº. 13 <sup>8</sup> dispondo o seguinte:

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, compreendendo o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Essa súmula gerou grande discussão quanto à amplitude de sua redação e quanto aos aspectos práticos de aplicação, tendo em vista a falta de clareza no texto e a rapidez com que foi aprovada, entendendo alguns juristas <sup>9</sup> que haveria a necessidade de se aguardar a repetição de demandas recursais ao STF para que fosse sumulado o entendimento da Corte:

Essa decisão foi muito criticada pelos estudiosos, tendo em vista que, apesar de representar a realização de um sonho, o seu enunciado foi aprovado com texto bem confuso, a matéria não foi amplamente discutida pelo Supremo, e não existiam inúmeros processos discutindo o tema, o que complica ainda mais a situação, lembrando que uma súmula vinculante não pode depender de interpretação, já que ela representa o ponto final sobre determinado assunto.

Apesar das críticas no sentido de que o STF teria legislado a respeito do tema, o enunciado permanece em vigor e sua aplicação tem sido ratificada em decisões monocráticas.

Partindo-se da premissa de que a nomeação para cargos públicos deve atender as balizas constitucionais e legais, visando o cumprimento dos interesses da sociedade, é de se questionar se a nomeação de parentes de autoridades para o exercício de cargos políticos, de igual sorte, não estaria inserida na vedação da norma

---

<sup>6</sup> MELO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 8 ed., São Paulo: Malheiros Editora, 1996. p.68.

<sup>7</sup> MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999. p. 30.

<sup>8</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal.Súmula vinculante nº. 13: Debates de Aprovação. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV\\_11\\_12\\_13\\_\\_Debates.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_11_12_13__Debates.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

<sup>9</sup>MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7ª edição. Niterói: Impetus. 2013. p. 695

constitucional. Observa-se que tal situação de nomeação de parentes de governantes para a ocupação de cargos políticos é corriqueiramente observada nos Estados e nos Municípios, especificamente para o preenchimento dos cargos de secretários de pastas.

Num primeiro momento, as decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamentos monocráticos, seguiram a linha de que a súmula em menção não seria aplicável para as nomeações de parentes de autoridades para cargos políticos, conforme decisão prolatada no RE 579951/RN (DJE de 24.10.2008), dentre outros na mesma linha de raciocínio.

Nesse precedente, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, se discorreu acerca da diferença entre cargo estritamente administrativo e cargo político, reputando-se nulo o ato de nomeação de um motorista parente de autoridade nomeante e hígido o do Secretário Municipal de Saúde. Naquela ocasião, segundo fundamentado, a situação excluiria a ideia de nepotismo não apenas por se tratar de um agente político, mas por não ter sido evidenciadas contratações recíprocas, tampouco a hipótese de fraude à lei.

Na Reclamação nº. 6938 MC/MG<sup>10</sup>, da lavra da Ministra Carmem Lúcia, julgado em agosto de 2011, a ideia quanto à distinção entre os cargos foi assim expressa:

Este Supremo Tribunal assentou a necessidade de verificação da natureza do cargo ocupado. Sendo ele de natureza política, não há que se falar em nepotismo. Contudo, sendo de natureza administrativa, incide a Súmula Vinculante n. 13 deste Supremo Tribunal.

Da análise das decisões jurisdicionais dos ministros do STF acerca do tema nepotismo, proferidas, após a ADC nº 12, constata-se que, ao longo dos anos houve uma oscilação quanto ao entendimento acerca da distinção entre a aplicação da súmula vinculante aos cargos de natureza política. Contudo, das decisões monocráticas mais recente, constata-se uma possível “virada” jurisprudencial, posto que, das fundamentações lançadas pelos ministros, pode-se verificar uma ampliação do entendimento de que a vedação inclui a nomeação de parentes da autoridade nomeante para cargos políticos e não apenas administrativos.

A Reforma Gerencial, ocorrida na década de 90 no país, trouxe a concepção de eficiência e racionalidade para todos os aspectos da administração pública, não excepcionando o dever de profissionalismo apenas para os cargos administrativos. Embora os cargos políticos, como de Secretários de Estados, tenham mais abertura quanto aos critérios de escolha a serem seguidos pela autoridade nomeante, não dispensam a aplicação das normas constitucionais de caráter prescritivo. Em sendo a norma constitucional possuidora de alta densidade axiológica e elevada carga normativa não há como se excepcionar os cargos políticos da aplicação da Súmula Vinculante nº 13.

As decisões mais recentes consultadas expressam a concepção de que a investidura para cargos políticos deve seguir os parâmetros constitucionais e, portanto, a regra proibitiva constante da Súmula Vinculante nº. 13.

O primeiro caso identificado foi o Recurso Extraordinário nº. 834.722, em sede de ação civil pública proposta pelo Ministério Público de Santa Catarina, onde se pretendeu a declaração de nulidade de nomeação de parente do Prefeito do Município de Balneário Arroio do Silva para o cargo de Secretário Municipal, tendo como relator o Ministro Celso de Mello.

Nesse julgamento, o Ministro ponderou que os precedentes anteriores da Corte não poderiam ser tomados como reconhecimento definitivo da exceção à súmula vinculante 13 pretendida pelo município reclamado e que a investidura em cargos políticos, de livre nomeação, também se submete à norma contida na Súmula Vinculante nº 13/STF, cuja não incidência, sempre excepcional, para legitimar-se, dependerá da análise concreta de cada situação.

---

<sup>10</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 6938MC/MG. Disponível em:

<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22885578/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-6938-mg-stf>>.

Acesso em: 03 jul. 2017.

Por esses fundamentos, o Ministro decidiu que a decisão impugnada pelo Ministério Público divergiu da orientação plenária do Supremo e, em face do enunciado sumular vinculante, conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento para julgar procedente a ação civil pública ajuizada. Em síntese, a nomeação de familiar de Prefeito para cargo político teve a invalidade reconhecida.

Essa mesma linha de entendimento foi aplicada pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento RCL 17102<sup>11</sup>. Naquela demanda, se discutia ato administrativo do Prefeito do Município de Monte Alegre (SP), Orlando Dozinete Aleixo, que 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.

Na decisão, o relator enfatizou que “quanto aos cargos políticos, deve-se analisar se o agente nomeado possui a qualificação técnica necessária ao seu desempenho e se não há nada que desabone sua conduta”. E, ainda, explicou que há em tramitação a Proposta de Súmula Vinculante nº 56 perante o STF, a ser analisada pelo Plenário, onde a redação sugerida abrangeria a tese jurídica ventilada naquela ação.

Em desfecho, a ação civil pública que havia sido extinta pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, teve seu curso retomado em primeira instância, tendo o ministro fundamentado no despacho 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”.

Outro caso de repercussão foi apreciado, recentemente, aos 09/04/2017, pelo ministro do STF, Marco Aurélio de Melo, em sede de decisão liminar nos autos da Reclamação 26.303<sup>12</sup>, tendo suspenso o decreto em que o prefeito do Município do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, nomeou o filho Marcelo Hodge Crivella para o cargo de secretário chefe da Casa Civil da Prefeitura.

Nessa ação, era argumentado que o nomeado para o cargo de secretário, além de ser parente em primeiro grau da autoridade nomeante, não possuía carreira no serviço público que pudesse motivar a escolha, sendo que a formação acadêmica dele era em psicologia cristã, e que, antes da nomeação, residia nos Estados Unidos da América.

Ao conceder a medida de urgência, o relator em menção, expôs que não havia qualquer restrição à aplicação da súmula para a nomeação para cargos de secretaria municipal e que, portanto, a nomeação questionada desrespeitaria preceito revelado na Súmula Vinculante nº. 13.

A partir desses julgamentos analisados, afere-se modificação no entendimento dos ministros da Corte quanto à aplicação da Súmula Vinculante nº. 13. A ideia de que o enunciado não seria aplicável às nomeações para cargos políticos está sendo superado, atribuindo-se máxima efetividade aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência.

Inclusive, há em tramitação proposta de nova súmula vinculante, que, em sendo aprovada, explicitamente vedará a prática de nepotismo e acolherá, sem qualquer margem de exclusão, a tese de nulidade das nomeações de parentes da autoridade nomeante para cargos administrativos ou políticos.

Conquanto ainda não deliberada pelo plenário, a proposta de súmula vinculante possui a seguinte redação:

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

---

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 17102. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309934>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 26.303. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=335818>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

que sejam incompatíveis com a qualificação profissional do pretendente.

O fato de essa proposta de súmula ainda não ter sido objeto de apreciação não foi impeditivo para que os três ministros acima referidos expusessem o entendimento de que a nomeação de familiares de agentes públicos para cargos políticos constitui ato de nepotismo e, portanto, está inquinada de vício, já que tal conclusão provém de aplicação do artigo 37, *caput*, da CF, conforme fundamentado nos despachos analisados.

Segundo se extrai dos fundamentos desses julgados, a investidura de cargos de natureza política deve ter como critério de escolha a aptidão daquele que irá exercer o *munus* público e não o vínculo sanguíneo ou de afinidade com a autoridade nomeante.

Essa é linha de raciocínio que tem sido expressa nas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público ao Poder Judiciário, em que tem sustentado que os atos administrativos questionados judicialmente, por terem violado princípios constitucionais, configurariam improbidade administrativa, conforme figura prevista no artigo 11 da Lei nº. 8.429/92.

A atuação ministerial nessa seara possui base na Constituição Federal, que incumbiu ao *parquet* da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127), bem como legitimou a promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (artigo 129, III). O Superior Tribunal de Justiça assentou entendimento quanto à legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público (Súmula 329). Notadamente, esse patrimônio é tanto o material quanto o imaterial.

A prática de nepotismo demonstra postura do gestor público inclinada à satisfação de preferências particulares na contramão do ideal de melhoria de governabilidade expostos na Reforma Gerencial, “que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e de transparência”<sup>13</sup>.

Permitir o critério de escolha de membros da família para a assunção de cargos políticos significa retornar ao modelo de administração patrimonial, que a esfera pública nada mais era de que uma extensão da esfera privada, dos interesses patriarcais.

A emissão de atos administrativos em violação aos princípios da administração pública é tipificada como conduta punível, por força do disposto no artigo 11 da Lei nº. 8.429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

A nomeação baseada em laços de parentesco destoa do interesse público, conforme preceitua Emerson Garcia<sup>14</sup>:

Identificada a aparente ocorrência do nepotismo, prática de todo reprovável aos olhos da população, devem ser apuradas as causas da nomeação, as aptidões do nomeado, a razoabilidade da remuneração recebida e a consecução do interesse público. A partir da aferição desses elementos, será possível identificar a inadequação do ato aos princípios da legalidade e da moralidade, bem como a presença do desvio de finalidade, o que será indício veemente da consubstanciação de ato de improbidade.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ, Corte responsável pela uniformização da interpretação das leis federais, em algumas oportunidades já se manifestou a respeito da configuração de ato de improbidade administrativa, que viola o artigo 11 da Lei nº. 8.429/92, a nomeação de parentes da autoridade nomeante para ocupação de cargos comissionados.

---

<sup>13</sup>PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania. 34ª edição. São Paulo: 1998. p. 109

<sup>14</sup>GARCIA, Emerson. O nepotismo. Disponível em:

<[https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/40/o\\_nepotismo.pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/40/o_nepotismo.pdf)>. Acesso em: 27 jan. 2016.

Utilizando-se a ferramenta de busca de jurisprudência no sítio eletrônico do Tribunal<sup>15</sup>, tendo como palavras chaves *nepotismo* e *improbidade*, localizar-se-ão 23 processos julgados disponíveis para consulta, datando o mais antigo de 2009 e o mais recente de 2017, do que se pode extrair que a matéria é reiteradamente apreciada pelo STJ.

O primeiro precedente disponibilizado no sistema de pesquisas do Tribunal refere ao Recurso Especial nº. 1090707/SP (2ª Turma), em ação popular, em que se questionava a nomeação e posse de servidores dentro do prazo de 180 antes do término do mandato do prefeito do Município de Buritama (SP). Naquela prestação jurisdicional, além de ser analisado o descumprimento da lei de responsabilidade fiscal, *obter dictum*, restou expresso o entendimento que a nomeação de parentes constituiria improbidade administrativa.

Todavia, da leitura do inteiro teor do segundo precedente disponível para consulta, que faz referência outros julgados mais antigos, verifica-se que a tese em discussão foi enfrentada STJ, pela primeira vez, no ano de 2005, no julgamento do Recurso Especial nº. 695.718/SP, em foi relator o Ministro José Delgado, onde se assentou que a prática de nepotismo caracterizaria improbidade, independentemente de dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

No precedente disponível, data de 2009, o Recurso especial nº 118.429, da relatoria da Ministra Eliana Calmon a questão foi posta como sedimentada naquele Tribunal. O caso tratou de uma Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em razão da nomeação da mulher do Presidente da Câmara de Vereadores, para ocupar cargo de assessora parlamentar desse da mesma Casa Legislativa.

Naquela ocasião, a relatora expressou que “a prática de nepotismo encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992”. Nas consultas aos precedentes posteriores, constata-se que esse entendimento foi confirmado nos julgamentos seguintes disponibilizados na página eletrônica do Tribunal.

Os cargos de natureza política, dado à posição estratégica que ocupam nos quadros da Administração, possuem relevância ímpar, sendo cruciais para diversas atividades sensíveis que, se desempenhadas de forma inadequada, podem causar danos irreparáveis ou de difícil reparação à sociedade.

Via de regra, tais cargos exercem poder de mando na estrutura dos órgãos responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas em áreas prioritárias do governo, de forma que os investidos devem possuir qualificação necessária para o mister. As nomeações devem seguir justificativa de natureza profissional, curricular ou técnica para a nomeação, sob pena de se prejudicar o objetivo constitucional de promover o desenvolvimento (artigo 3º. Inciso II).

Considerando que a Constituição de 1988 é diretiva e não um simples instrumento de governo, instituindo programas e diretrizes, e que “não compreende tão somente um estatuto jurídico-político, mas sim um plano global normativo do Estado e da Sociedade”<sup>16</sup>, não há como descuidar da especialização e profissionalização dos ocupantes de cargos da administração, especialmente os do alto escalão político, posto que, a partir de suas decisões, serão delineadas as ações governamentais alinhadas ao programa constitucional.

Por isso, em um país com intensa desigualdade social, que ostenta gritantes diferenças de acesso a direitos fundamentais nas regiões em que divide o território, a ocupação de cargos públicos, sejam eles de natureza

---

<sup>15</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Nepotismo. Improbidade. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=nepotismo+e+improbidade](http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=nepotismo+e+improbidade)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

<sup>16</sup>GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 13ª edição. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 76

administrativa ou políticos, não deve ser embasada em critérios personalistas ou familiares, salvo se for para tornar letra morta as diretrizes constitucionais.

“Melhorar o desenvolvimento humano requer uma política econômica de crescimento com sensibilidade social, uma agressiva política social, estreita articulação entre ambas e reformas na distribuição da renda”<sup>17</sup>, sendo que tal desiderato somente será alcançado com uma administração pública profissional e eficiente, indene do ranço das raízes patrimoniais do Brasil.

## CONCLUSÃO

Os estudos realizados para a elaboração da presente tese revelaram modificação jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF quanto à interpretação do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, especialmente quanto à eficácia normativa dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, o que corrobora de que o provimento para cargos na Administração Pública deve visar a satisfação do interesse público e não a acomodação de interesses personalistas.

No tocante à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, os precedentes do Superior Tribunal de Justiça são no sentido de que a nomeação para cargos públicos, baseada em critérios pessoais e familiares, destoam dos valores fundamentais do ordenamento jurídico, sendo que a conduta do administrador incide a aplicação do artigo 11 da Lei nº. 8.429/92.

Diante do panorama normativo e jurisprudencial observado, é de se constatar que o entendimento referido não está restrito à nomeação para cargos comissão, mas é igualmente aplicável ao preenchimento de cargos políticos, como de secretários municipais ou estaduais.

Assim, aplica-se a Súmula Vinculante nº. 13 às nomeações para cargos políticos na Administração Pública, sendo que a investidura em violação a esse enunciado, além da nulidade do ato administrativo, caracteriza improbidade administrativa por violação de princípios (artigo 11 da LIA).

## REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil**. Revista Gestão e Controle. TCE/RO. Ano 1, n. 1, jan/jun.2013. p. 23/24.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 133.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Nepotismo. Improbidade**. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=nepotismo+e+improbidade](http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=nepotismo+e+improbidade)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 12**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em 03 jul. 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Nomeação para cargo político não afasta aplicação da súmula sobre nepotismo**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309934>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 17102**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309934>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº. 6938MC/MG**. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22885578/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-6938-mg-stf>>. Acesso aos 03/07/2017.

---

<sup>17</sup>SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Vozes: Petrópolis. 2001. p. 33



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº. 13: Debates de Aprovação.** Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV\\_11\\_12\\_13\\_\\_Debates.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_11_12_13__Debates.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 26.303.** Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=335818>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 07/CNJ, de 18/10/2005.** Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_07.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_07.pdf)>. Acesso em 03 jul. 2017.

DI PIETRO, Marya Zanella. **Direito Administrativo.** 18ª ed, São Paulo: Atlas. 2005. p. 232.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo I,** 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2014. p. 22.

GARCIA, Emerson. O nepotismo. Disponível em: <[https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/40/o\\_nepotismo.pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/40/o_nepotismo.pdf)>. Acesso em: 27 jan. 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 13ª edição. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 76

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras. 1982. pag. 17, 82 e 146.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 7ª edição. Niterói: Impetus. 2013. p. 692 e 695.

MELO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editora. 1996. p.68.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98.** 3ª edição. São Paulo: Atlas. 1999. p. 30.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Vedação ao nepotismo nos três Poderes: irradiação da Resolução nº 7 do CNJ.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, nº 3079, 6 dez. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20561>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania.** 34ª edição. São Paulo: 1998, p. 17, 25, 81 e 109.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina.** Vozes:Petrópolis. 2001. p.33