



FACULDADES INTEGRADAS DE PONTA PORÃ

ROBERSON ROSALIN DE FREITAS

**O NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF -
RELAÇÕES DE PODER POLÍTICO E PARENTESCO NO MUNICÍPIO
DE CORONEL SAPUCAIA/MS**

**PONTA PORÃ
2020**

ROBERSON ROSALIN DE FREITAS

O NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF - RELAÇÕES DE PODER POLÍTICO E PARENTESCO NO MUNICÍPIO DE CORONEL SAPUCAIA/MS

Monografia apresentada ao Curso de Direito das Faculdades Integradas de Ponta Porã, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profª Ruth Mota Bastos

PONTA PORÃ
2020

**O NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF -
RELAÇÕES DE PODER POLÍTICO E PARENTESCO NO MUNICÍPIO
DE CORONEL SAPUCAIA/MS**

BANCA EXAMINADORA DA MONOGRAFIA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
BACHAREL EM DIREITO DAS FACULDADES INTEGRADAS DE PONTA PORÃ -
FIP MAGSUL

BANCA EXAMINADORA:

Profº Examinador

Profº Examinador

Profº Orientador

Roberson Rosalin de Freitas

PONTA PORÃ
2020

Dedico esta, à minha esposa Joseane, aos meus pais, Dorival e Dalva, que me apoiaram incondicionalmente, e me concederam a oportunidade para a conquista de um dos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Deus, por me conceder a vida, sabedoria e inspiração, e, principalmente por ter me proporcionado saúde para concluir esta missão.

À minha família, por ter me concedido todo o apoio, estímulo e, sobretudo, pela confiança depositada durante esses anos de estudo.

A todos os professores, pela excelência na transmissão do conhecimento durante esta intensa jornada, e, por fim, a minha orientadora, Professora Ruth Mota Bastos, que com empatia e dedicação, me auxiliou na elaboração e conclusão deste trabalho.

FREITAS, Roberson Rosalin. **O NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF - RELAÇÕES DE PODER POLÍTICO E PARENTESCO NO MUNICÍPIO DE CORONEL SAPUCAIA/MS**. 2019. Monografia (graduação em Direito) – Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP, Ponta Porã, 2020.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto a análise da aplicabilidade da Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal, tendo como enfoque o exame de uma ação civil pública que tramita perante a Vara única da comarca de Coronel Sapucaia/MS, que demonstra o embate travado na doutrina e jurisprudência sobre o tema. Ainda, propõe-se a demonstrar os posicionamentos contemporâneos das instâncias judiciais no que tange o entendimento acerca da interpretação do alcance da aludida súmula, com a exposição dos instrumentos jurídicos disponíveis para tanto. Este trabalho, que utilizou-se, quanto a sua natureza, da pesquisa teórico-documental, tem como intento fundamental apresentar visões antagônicas entre instituições públicas brasileiras principalmente diante da inexistência de norma consistente e genérica que abrange todos os poderes indistintamente no que concerne a regulação do nepotismo.

Palavras-chave: Nepotismo, Constituição Federal, Súmula Vinculante, Agentes Públicos.

FREITAS, Roberson Rosalin. NEPOTISM AND BINDING NUMBER 13 OF THE STF - RELATIONSHIPS OF POLITICAL POWER AND RELATIONSHIP IN THE CITY OF CORONEL SAPUCAIA / MS. 2019. Monograph (graduation in Law) - Integrated Faculties of Ponta Porã - FIP, Ponta Porã, 2020.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the applicability of the Binding Precedent n. 13 of the Supreme Federal Court, focusing on the examination of a public civil action that is pending before the single court of the district of Coronel Sapucaia / MS, which demonstrates the clash in the doctrine and jurisprudence on the subject. Still, it proposes to demonstrate the contemporary positions of the judicial instances regarding the understanding about the interpretation of the scope of the mentioned summary, with the presentation of the legal instruments available for that purpose. This work, which used, in terms of its nature, theoretical and documentary research, has the fundamental intention of presenting antagonistic views among Brazilian public institutions, especially in the absence of a consistent and generic norm that covers all powers without distinction regarding regulation of nepotism.

Keywords: Nepotism, Federal Constitution, Binding Precedent, Public Agent.

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ACP	Ação Civil Pública
ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DJ	Diário da Justiça
FIP	Faculdades Integradas de Ponta Porã/MS
MS	Mandado de Segurança
RCL	Reclamação
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
SV	Súmula Vinculante
TJ-MS	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. NEPOTISMO.....	14
1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS.....	14
1.2 DOS SUJEITOS DO NEPOTISMO.....	15
1.2.1 AGENTES PÚBLICOS.....	16
1.2.2 AGENTES POLÍTICOS.....	16
1.3 O NEPOTISMO EM TERRAS BRASILEIRAS.....	17
1.4 O NEPOTISMO COMO FONTE DE CORRUPÇÃO.....	19
1.5 NEPOTISMO CRUZADO.....	20
2 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DO COMBATE AO NEPOTISMO NO BRASIL.....	23
2.1 REFERÊNCIAS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS PÁTRIA.....	23
2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
2.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	27
2.2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	28
2.2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	29
2.3. LEI 8.429/1992 – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	30
3. SÚMULA VINCULANTE N. 13.....	33
3.1 PRECEDENTES.....	34
3.1.1 MANDADO DE SEGURANÇA – MS 23.780-5.....	34
3.1.2 RESOLUÇÃO N. 7/2005 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	35
3.1.3 AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE – ADC N. 12.....	36
3.1.4 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 579.951-4 RIO GRANDE DO NORTE.....	36
3.2 APLICABILIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AOS CARGOS POLÍTICOS.....	37
4. O NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE N. 13 DO STF – RELAÇÕES DE PODER POLÍTICO E PARENTESCO NO MUNICÍPIO DE CORONEL SAPUCAIA/MS.....	41
4.1 PANORAMA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA n. 0900010-07.2017.8.12.0004.....	41
4.2 DAS DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO DO MATO GROSSO DO SUL.....	44
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO

Nomeações de parentes para a ocupação de cargos públicos, nos mais diversos órgãos da administração pública brasileira, sem as qualificações técnicas necessárias, tornaram-se uma prática imoral que assola o país desde a época em que o Brasil ainda era apenas uma simples colônia de Portugal. Esses atos de nomeações, no mais das vezes cancelados por decisões judiciais, demonstram que os valores republicanos, apesar dos seus 129 anos de existência, ainda não foram bem sedimentados em nosso país.

A República Federativa do Brasil, com fundamento na dignidade da pessoa humana, almeja atingir com excelência o pleno desenvolvimento nas áreas sociais basilares da cidadania, educação, saúde e política.

No entanto, a prática de condutas nefastas, que se afastam das características de um governo democrático, perpetradas, na maioria das vezes, por seus próprios governantes, obstaculizam, ou até mesmo aniquilam qualquer pretensão do Estado alcançar uma sociedade ideal.

Alves e Garcia (2017, p. 597) entendem que a democracia, permite a ascensão do povo ao poder e sua constante renovação, permite um contínuo debate a respeito do comportamento daqueles que exercem ou pretendem exercer a representatividade popular, argumentam ainda em sua obra *Improbidade Administrativa*, publicada em 2017, que a democracia, longe de ser delineada pela norma, é o reflexo da lenta evolução cultural, exigindo uma contínua maturação da consciência popular.

Logo, infere-se que, em que pese decorrer pouco mais de cem anos de independência, ainda sofremos os efeitos maléficos da prática dos governos totalitaristas e patriarcais, em que a gestão da coisa pública é realizada de forma a satisfazer interesses de cunho particular.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como desiderato analisar a ocorrência do nepotismo, fenômeno que atinge por completo os Estados totalitários, bem como a maior parte dos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil. A abrangência do estudo deste fenômeno será exclusivamente no âmbito do Poder Executivo Municipal, destacando-se a sua aplicabilidade, o alcance de sua vedação pelo arcabouço jurídico brasileiro e análise da principal controvérsia existente a respeito da interpretação da Súmula Vinculante nº 13, editada pelo Supremo Tribunal Federal como meio de combater tal imoralidade.

A improbidade decorrente do exercício de atos políticos - administrativos no Brasil tem tratamento constitucional próprio e inconfundível com a improbidade prevista no § 4º do art. 37 da CF. Vale dizer: o regime de responsabilidade por ato de improbidade no desempenho de uma função política (ou equiparada) recebe da Constituição Federal um tratamento autônomo, próprio da posição institucional dos seus agentes.

Nesse sentido, o Poder Judiciário observando a inércia dos demais poderes republicanos na implantação de mecanismos que visam estacar a prática de tal gesto, com fulcro na Carta Magna de 1988, ordenou que toda a administração pública deve observar, dentre outros, os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, que fulminam a prática do nepotismo, assim, para que tal ordem seja por todos cumprida, lançou no ano de 2008, por meio de sua Corte Suprema, a SV n. 13.

Sabe-se que Súmula Vinculante é o enunciado que reproduz determinada interpretação, realizada, exclusivamente, por ministros do Supremo Tribunal Federal, acerca de um tema específico, sua característica preponderante é a vinculação cogente que comete à Administração Pública direta e também a indireta, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, bem como a todos os magistrados e tribunais pátrios.

Constantemente diversas críticas são recebidas, principalmente da ala doutrinária, e por vezes jurisprudencial e política, destacam-se as que aludem a frágil fundamentação da citada súmula, sobretudo no que tange a não vedação da nomeação de agentes que vieram a ocupar nos denominados cargos políticos.

Por essa razão, o objetivo central do trabalho será analisar o conflito de interesses existente entre o poder executivo municipal e o ministério público ante a relativização do enunciado da súmula vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal, será demonstrado também um panorama do entendimento contemporâneo do Poder Judiciário, no âmbito de 1ª e 2ª instâncias, acerca da aplicação da Súmula Vinculante n. 13 do STF.

Será visto que a conceituação do termo agente políticos, no contexto deste trabalho de conclusão de curso será de suma importância para se aferir o alcance dos institutos normativos que atuam no controle de legalidade e mérito.

Assim, a escorreita definição de quem são e onde atuam os denominados agentes políticos trará, além da segurança jurídica necessária, o fim de brechas que ocasionam, muitas das vezes a prática de atos patriarcais nefastos.

Já para Simão (2017, p 148) os agentes políticos devem ser estudados em separado dos demais agentes públicos. Formam eles uma categoria própria prevista na Constituição Federal.

O tema agente políticos, no contexto deste trabalho de conclusão de curso é de suma importância para se aferir o alcance dos institutos normativos que atuam no controle de legalidade e de mérito.

Busca-se apresentar uma seleção de decisões jurisprudenciais sobre casos em que envolvam nomeações realizadas por Chefes do Poder Executivo Municipal, visando demonstrar uma tendência dos efeitos da aludida súmula, principalmente no âmbito dos juízos de 1º grau.

A abordagem e exposição de um processo judicial, com o nível de sigilo público, serão apresentadas com o fim de demonstrar, no caso concreto, as divergências de posições existentes entre instituições públicas brasileiras em relação à ocorrência ou não do nepotismo.

É cediço que a proteção do patrimônio público e dos princípios que regem a administração pública é, por incumbência constitucional, pertencente ao Ministério Público, dessa forma, à título de exemplificação, será demonstrada uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em face do Prefeito Municipal de Coronel Sapucaia/MS, por, em tese, ter violado os ditames da Súmula Vinculante n. 13 do STF, ocorrendo, desta forma, ato de improbidade.

Para Simão (2017, p.58) o termo improbidade no setor público tem várias facetas, aduz o administrativista que o termo é muito amplo, e pode-se classificá-lo como improbidade eleitoral, político-administrativa e administrativa.

O motivo pela escolha do município de Coronel Sapucaia/MS deu-se em razão, primeiramente, de sua localização, vez que a aludida cidade está situada no sul da região Centro-Oeste do Brasil, no Sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul, sendo constantemente utilizada, nas salas de aulas das Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP, como exemplo nos mais diversos cenários de cunho jurídico-social, principalmente na seara criminal, visto que sua proximidade com o país vizinho Paraguai facilita a prática das mais diversas infrações penais, cometidas, na maioria das vezes por facções criminosas de outros estados da federação, como também seus próprios municípios, somando a baixa resolutividade das investigações em razão da omissão estatal, ademais sua proximidade com o município de Ponta Porã/MS,

tendo em vista que está localizada apenas a 150 quilômetros de distância, proporciona uma maior reflexão acerca dos danos ocasionados por uma má administração pública.

Por fim, consigna-se que a jurisprudência apresentada será delimitada no âmbito dos Tribunais Superiores brasileiro, bem como do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, visto que suas decisões contemporâneas, principalmente nesta última década, têm norteado as atuações de instituições públicas, à exemplo dos Ministérios Público dos estados, que combatem de forma enérgica a prática secular do nepotismo em nosso país.

1. NEPOTISMO

Ao abordar o assunto nepotismo e seus desdobramentos na administração pública brasileira se faz necessário identificar o conceito histórico do aludido vocábulo, visto que no decorrer dos séculos seu significado assumiu uma definição distanciada da original.

1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

Contemporaneamente o termo nepotismo possui em seu conceito homogeneidade entre doutrinadores, jurisconsulto e administrativos pátrios, quanto a sua utilização para denominar práticas classificadas como antirrepublicanas, notadamente a nomeação de parentes para ocuparem cargos públicos sem passar pelo crivo do concurso público, característica marcante que o acompanha desde sua gênese.

Importante frisar que as relações familiares tiveram presentes durante toda a história da humanidade, mostrando-se presente na formação de qualquer sociedade, perdurando até o presente século, ainda que em grau reduzido em alguns Países, como também de forma genuína e autêntica em outros, à exemplo de parte das nações europeias que adotam a monarquia como a forma governo.

Como observado, as relações de parentescos estão intrinsecamente relacionadas em muitas formas de governo, sendo que nestes casos é natural e até mesmo legal, que membros de uma mesma família sucedam a outros na perpetuação do poder, fato que leva maior aceitação dos governados haja vista as sucessões serem elementares ao sistema governamental.

No entanto, contemporaneamente, na maioria dos países, a forma de governo se dá principalmente com a participação popular, que dentre seus princípios fundamentais está a eleição dos seus governadores pelo povo, bem como a alternância regular daqueles no poder.

Atualmente, no Brasil o termo nepotismo, remete a atos realizados por chefes do governo que se utilizando de seus poderes e influência, nomeiam membros de sua própria família para ocuparem cargos na administração pública. Contudo, teve como propósito inicial durante a idade média, a eleição que os papas faziam para que seus parentes, principalmente seus sobrinhos, recebessem títulos e cargos do alto clero.

Ainda existe divergência quanto a origem etimológica e histórica do termo. Porém, para grande maioria, resulta do radical e também raiz latina “*nepos*” (sobrinho, descendente) agregado ao sufixo nominal “*ismo*” (do grego *ismós*, que significa “prática de”), consoante aduz Torrinha (1998, p. 37)

Nesse mesmo sentido, de acordo com Simão (2017, p 118) originalmente a palavra nepotismo designava a autoridade que os sobrinhos e outros parentes do papa exerciam na administração eclesiástica.

Garcia e Alves (2017, p. 597) citam que etimologicamente, a palavra nepotismo deriva do latim *nepos*, *nepotis*, significando, respectivamente, neto, sobrinho. *Nepos* também indica os descendentes, a posteridade, podendo ser igualmente utilizado no sentido de dissipador, pródigo, perdulário e devasso.

Igualmente, o termo nepotismo de acordo com o Dicionário Aurélio, em sua 5ª edição (2016) vem de *nepote* + *ismo*, o que traduz ser a autoridade que os sobrinhos e outros parentes do Papa exerciam na administração eclesiástica.

Para Oliveira (2017 apud Bellow, 2006) em seu artigo Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção, ao fazer considerações gerais sobre nepotismo aduz que:

A atribuição feita por alguns dicionários da palavra “nepotismo” ao latim *nepos*, que significa sobrinho ou neto, é tecnicamente precisa, porém pode ser considerada ilusoriamente estrita. O termo nepotismo derivaria do italiano *nepote*, que pode referir-se a praticamente qualquer membro da família, de qualquer geração, homem ou mulher.

Durante os séculos XIV e XV, havia uma prática corrupta de nomear parentes do papa para a administração – geralmente filhos ilegítimos, ditos “sobrinhos” – e, por muito tempo essa origem eclesiástica refletiu-se nos dicionários. Numa acepção moderna, o significado de nepotismo está associado ao favoritismo em decorrência do parentesco. “Atualmente, a maioria das pessoas usa o termo mais estritamente para se referir não apenas à contratação de um parente, mas à contratação de alguém que é tremendamente incompetente – embora a rigor se tenha de convir em que empregar um parente é nepotismo independentemente de ele ser ou não qualificado”

Desse modo, conjugando os termos chega-se ao seguinte conceito de nepotismo: ação ou hábito de contratar pessoas utilizando critérios de parentesco e afinidade em detrimento da impessoalidade e da eficiência, o termo representa o favorecimento de parentes, nas nomeações públicas.

1.2 DOS SUJEITOS DO NEPOTISMO

A contribuição de autores como Meirelles (2007), Bandeira De Mello (2006), Calil Simão (2017), Carvalho Filho (2017) e Garcia e Alves (2017) tornam-se fundamentais, uma vez que apresentam esplendorosamente os conceitos e definições do gênero agentes públicos e suas espécies, em especial a de agentes políticos, o que permite entender o real alcance das normas que conduzem a seara subjetiva da administração pública.

Meirelles (2007, p. 47) define que agente é a pessoa humana, real, que infunde vida, vontade e ação a essas abstrações legais. Isto é, pessoas que de alguma forma, executam a qualquer título a materializam das vontades do Estado.

Bandeira de Mello (2006, p.235), por sua vez, destaca que a expressão – agentes públicos – é a mais ampla e se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

1.2.1 AGENTES PÚBLICOS

Simão (2017, p. 661), em sua obra “Improbidade Administrativa Teoria e Prática”, aduz que:

“Para o Direito Administrativo, a expressão *agente público* representa a mais abrangente das definições das relações de pessoal no desempenho de alguma função estatal.

O art. 1º insere, como sujeito da LIA (Lei de improbidade Administrativa), qualquer agente público, servidor ou não:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.”

Ademais, prossegue o autor consignando que com tal previsão o legislador buscou envolver um grande número de pessoas, prestigiando a tutela do patrimônio público.

1.2.2 AGENTES POLÍTICOS

Para Simão (2017, p. 59) os agentes políticos devem ser estudados em separado dos demais agentes públicos. Formam eles uma categoria própria prevista na Constituição Federal.

Agentes políticos são titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder, (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 237).

O tema agente políticos, no contexto deste trabalho de conclusão de curso é de suma importância para se aferir o alcance dos institutos normativos que atuam no controle de legalidade e mérito, a escuridão definição de quem são e onde atuam os denominados agentes políticos trará, além da segurança jurídica necessária, o fim de brechas que ocasionam, muitas das vezes a prática de atos patriarcais nefastos.

Para Carvalho Filho (2017, p. 629), ao conceituar o tema, os agentes públicos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público, e prossegue o eminente administrativista, como regra, a sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui dos postulados básicos das teorias democrática e republicanas.

1.3 O NEPOTISMO EM TERRAS BRASILEIRAS

Com base em uma análise substancialmente histórica social, procura-se demonstrar que o nepotismo ultrapassa historicamente no Brasil o postulado democrata-republicano. Além de infringir princípios constitucionais basilares da Administração Pública (legalidade, impessoalidade e moralidade), denominando uma prática que beneficia um indivíduo ou um grupo, em detrimento dos demais.

O uso da influência pública e política para obter a nomeação de parentes em cargos públicos no Brasil se deu concomitante a sua colonização pelo portugueses. Ainda no início do século XVI, começo da idade moderna, ao aportar em terras brasileiras, o glorioso português Pero Vaz de Caminha, escrivão das primeiras caravelas exploradoras, demonstrou por meio de uma carta enviada à Corte Portuguesa, tendo como destinatário o Rei Manuel I, a ocorrência oficial do primeiro ato de nepotismo registrado no Brasil. Com trechos transcritos por Coelho (2017, p. 88) em seu artigo: “A proibição do nepotismo no Poder Judiciário, o documento

demonstra que o navegador utilizou de seu prestígio junto ao império para requerer ao monarca a nomeação de seu genro para auxiliá-lo na defesa da terra nova”:

(...) E, pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro - o que dela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza.
Deste Porto Seguro, da Vossa Ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500. Pero Vaz de Caminha

Verifica-se que a prática de utilizar-se do poder para almejar benefícios a membros da própria família está intrinsecamente relacionado ao modelo subjetivista de se governar no Brasil, cultura que perdura hodiernamente no âmbito da administração pública brasileira.

Com efeito, a figura do nepotismo no Brasil atualmente pode ser explicada pela manutenção, de vestígios de um Estado patrimonialista¹ (OLIVEIRA, 2017, p. 111), no qual uma aliança de pessoas atuantes junto ao governo, o estamento burocrático, “comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira.” (FAORO, 2012, p.12). Ainda que essa classe dirigente não esteja necessariamente unida por laços familiares, é razoável concluir que utiliza o setor público em benefício próprio, de forma que não lhe é contrária a ideia de nomeação de parentes para o exercício de atividades públicas. A camada dirigente “fecha-se na sua perpetuidade hereditária, ao

¹ De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, historicamente, a Administração Pública passou por uma evolução constituída por três modelos ou formas, que foram se sucedendo e coexistindo: a Administração Pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Ao descrever as principais características de cada modelo de administração, o PDRAE elenca o nepotismo e a corrupção como típicos da Administração Pública patrimonialista, a qual, por sua vez, é fortemente marcada pela interpermeabilidade entre patrimônio público e o privado e por considerar o aparelho de Estado extensão do poder do soberano:

Administração Pública Patrimonialista - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano [...]. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. [...]

Administração Pública Burocrática - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori.

Administração Pública Gerencial - [...] A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p.15) Ao abordar a Administração Pública patrimonialista, o PDRAE afirma que o predomínio do capitalismo e da democracia provocou a distinção entre mercado e/ou sociedade civil e Estado, tornando o patrimonialismo inaceitável.

eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo” (FAORO, 2012, p.92).

De acordo com Leitão (2015, p.259), a cena política atual ainda possui os traços do patrimonialismo, pois adverte “Esse é um vírus resistente e mutante. Ele muda para ficar. Em certas decisões do governo na economia de hoje, e em certas aberrações da política, o que se vê é a mesma relação promíscua e circular.”

1.4 O NEPOTISMO COMO FONTE DE CORRUPÇÃO

De acordo com os preceitos da Constituição Federal de 1988, notadamente em seu Capítulo VII, o artigo 37 dispõe que toda a administração pública, direta e indireta, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses pilares de condutas servem de obstáculos às práticas de atos nefastos pelos administradores contra o Estado utilizando a própria administração pública.

Ao analisar a bibliografia que deu suporte a este trabalho de conclusão de curso foi observado que é maioria entre os doutrinadores administrativistas que a prática do nepotismo no Brasil tem relação íntima com atos de corrupção nos mais diversos escalões do governo e seus mais variados órgãos e cargos públicos.

Cortella e Barros (2014, p. 81), em apertada síntese, fazem um apanhado dos regimes de governo brasileiros, revelando que democracia nacional é recente e, conseqüentemente, o país ainda está trilhando os caminhos da organização social:

[...] embora sejamos um país com mais de 500 anos de fundação, nem 10% desse tempo foi, concretamente uma democracia formal. Nos primeiros 322 anos fomos uma Colônia; nos 67 anos um Império; nos próximos 100 anos de República (1889-1988). (CORTELLA E BARROS, 2014, p. 81).

Portanto, ainda há de se percorrer um longo caminho até que aja uma total separação dos laços do patrimonialismo, que perdurou por muitos séculos como principal suporte para toda ala governista do Brasil. Processo que deverá ser lento e tortuoso devido ao vultoso arcabouço jurídico pátrio que conferem na maioria das vezes a famigerada insegurança social.

O emprego do nepotismo ofusca e torna insuficiente o princípio da impessoalidade no contexto do acesso aos cargos públicos no Brasil, sendo um meio amplamente utilizado para evitar e postergar a realização de concurso público.

Para o ilustre administrativista Meirelles (2004, p. 413), concurso público é instrumento técnico e legal para promover de forma concreta os princípios constitucionais, principalmente do postulado da isonomia, firmando-se como um meio de se obter moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei.

Assim aduz Meirelles (2004, p.413) “Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos”.

Portanto, realizando uma interpretação acerca das razões da atual ineficiência do princípio da impessoalidade verifica-se que para os juristas, das alas tradicional e contemporânea, a possibilidade de acesso a cargos públicos sem a realização de concurso público, com aval pela própria Carta Magna de 1988, é resquício de um longo sistema que perdurou no ventre da administração pública brasileira por toda sua história.

Em igual sentido, mas utilizando-se de sua singularidade, o renomado administrativista Mello (2015, p. 415), preceitua que os cargos ditos em comissão, de livre nomeação e exoneração, são uma fonte de escândalos no serviço público justamente porque, quando seus ocupantes não provêm de carreiras públicas, são indivíduos alheios aos freios que resultam do compromisso com sua carreira.

Em razão disso, tem-se que nepotismo infringi diretamente o princípio da moralidade, uma vez que a conduta do administrador público fere a ética e a moral, a regra básica da boa administração, de igual forma ofende o princípio da impessoalidade quando, de alguma forma, a coisa pública é igualada à privada, isto é, o interesse privado do governante mescla-se com o interesse público, trazendo prejuízos a toda coletividade, vai de encontro ao princípio da eficiência, deixando de lado a eficiência necessária ao atendimento comum, uma vez que máquina administrativa é utilizada com fim quase que exclusivo a atender os interesses de poucos, reduzindo os efeitos do que está expressamente disposto na Magna Carta.

1.5 NEPOTISMO CRUZADO

Dentre as formas de nepotismo conhecidas merece destaque a denominada nepotismo cruzado, que é igualmente maléfico à administração pública, tem por

característica principal a dissimulação na tentativa de burlar o ordenamento jurídico no que tange a nomeação de parentes para assunção de cargos públicos sem o devido processo legal.

De acordo com Nascimento (2007, p. 02), em sua obra – “Pressupostos da resolução do CNJ, vedando o nepotismo no judiciário”, o nepotismo cruzado constitui uma das variações do nepotismo direto ou puro, enquadrando-se no mesmo conceito de corrupção.

Ademais, prossegue o ilustre autor:

“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 a sociedade como se fosse legítimo” (Nascimento, 2007).

Assim, o nepotismo cruzado pressupõe um ajuste para designações ou nomeações recíprocas. Com o objetivo de eliminar essa prática de nepotismo o Conselho Nacional de Justiça, fundamentado na Súmula Vinculante n. 13, adotou medidas cogentes com validade em todo o âmbito do Poder Judiciário:

Configura-se nepotismo a designação para função comissionada de servidor público também nos casos em que o parente dele, ocupante de cargo da mesma natureza, não integre os quadros efetivos da administração. (Conselho Nacional de Justiça - CNJ, durante a 176ª sessão ordinária, realizada em 08/10/2014). Desse entendimento, resultou a alteração da Resolução CNJ nº 07 sobre a vedação à prática de nepotismo no Poder Público.

Configura nepotismo a nomeação de parentes para cargos em comissão, ainda que nenhum deles possua vínculo efetivo com a administração pública nem as funções apresentem similaridade ou impliquem subordinação hierárquica entre eles. (Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em consulta, na 182ª sessão ordinária, realizada em 11/02/2014).

De acordo com Rodrigues (2012, p. 02), a Suprema Corte em uma oportunidade já teve que se manifestar acerca do aludido tema, vez que o Excelentíssimo Ministro Luiz Fux afirmou que o perfil do nepotismo cruzado deve ser analisado caso a caso, analisando se a nomeação foi fundada somente no grau de parentesco ou se foram observados todos os requisitos para ocupação do cargo como capacidade técnica para seu desempenho.

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”, (RODRIGUES, 2012, p. 02).

Por todo o exposto, verifica-se que o nepotismo cruzado ainda é uma maneira de abafar a verdadeira face do problema, passando a impressão de que essa atitude é destituída de qualquer irregularidade, no entanto justiça brasileira vem adotando medidas rígidas no sentido de eliminar ou dificultar a permanência dessa cultura nociva para a sociedade.

No entanto, deve-se percorrer um longo caminho até que aja uma total extinção dos laços do patrimonialismo, que ainda dita, de certa forma, a maneira de se governar, processo que deverá ser lento e tortuoso devido ao vultoso arcabouço jurídico pátrio que confere na maioria das vezes a famigerada insegurança social.

2. BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DO COMBATE AO NEPOTISMO NO BRASIL

A prática do nepotismo remonta os primórdios do continente europeu, no Brasil não se foge à regra. Relatos em documentos históricos, a exemplo a carta de Pero Vaz de Caminha, nos informam que os povos europeus exerceram ampla influência sobre a colônia portuguesa, moldando um perfil propício à proliferação de atos nepotistas.

2.1. REFERÊNCIAS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS PÁTRIAS

As constituições federais brasileiras ao longo de suas vigências, com exceção ao Carta Magna de 1988, pouco fizeram para coibir, de forma efetiva, a prática de atos considerados ímprobos, tão menos em face do nepotismo.

Luiz (2017, p. 8) ensina que: “no Império, houve a preocupação por parte de D. Pedro, mediante o uso do Poder Moderador, em reaparelhar o Estado, realizando-o por golpes de leis e decretos, destacando-se a reforma do organismo judiciário”.

Assim verifica-se que, pouco ou nada foi feito em relação à distribuição de empregos públicos que enobreciam parentes e amigos, pois permaneceram os mesmos moldes do período colonial. Citando Richard Graham, Luiz (2017, p. 12) introduz que:

“A prática do nepotismo era tanta que sua ausência poderia levar a ruína famílias e Estado. Nas palavras do autor: [...] de 1840 a 1889, durante o reinado de Pedro II, a ascensão e a queda de famílias e partidos dependeu da distribuição habilidosa de cargos públicos, proteção e favorecimento em troca de lealdade política e pessoal.” (LUIZ, 2017, p. 12).

Já o administrativista Simão (2017, p. 125) em sua obra intitulada Improbidade Administrativa – Teoria e Prática, em bela passagem, sintetizou esse moroso avanço, por parte do poder constituinte originário, em eliminar, ou ao menos reduzir a prejudicial confusão do público privado no cerne da administração pública brasileira:

A carta constitucional de 1824 estabelece o primeiro combate à improbidade administrativa de que se tem notícia no Brasil. E prossegue, Esse combate se deu com a chamada *actio popularis*, como prevista pelos romanos. Tal ação tinha por finalidade controlar os atos do preto romano. Este, ao assumir o cargo, emitia uma declaração contendo a maneira com o que conduziria a sua administração dentro da legalidade e da justiça. Uma vez descumpridas as normas de conduta, encontrava-se aberta a porta para a utilização da *actio popularis*, visando impor multa ao preto

Nesse mesmo diapasão, a nossa ordem constitucional de 1824 previu uma ação semelhante em seu art. 157, estabelecendo que aquele aceitasse suborno, cometesse peculato ou concussão estaria sujeito a ação popular (SIMÃO, 2017, 127).

Dessa pequena passagem é possível vislumbrar, dois pontos importantes acerca do tema, o primeiro é que, ainda que timidamente, o país começa a instrumentalizar-se de formas para a redução da institucional confusão entre o público e privado, e por segundo, observa-se que não havia, de forma direta ou mesmo indiretamente, qualquer alusão ou sanção contra atos de nepotismo, ou seja, havia total omissão estatal, supressão essa que duraria por décadas.

De toda forma, é importante registrar, no que tange a carta constitucional de 1824, estabeleceu total irresponsabilidade aos atos do imperador, inclusive os qualificados como ímprobos, como observa Simão (2017, p. 126) “Art. 99. A pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma”.

Igualmente, as constituições do período de 1891 a 1969, mesmo como o fim do império, pouco avançaram no sentido de caracterizar atos de improbidade e na criação de eventuais sanções, o que se viu, foi a inclusão da responsabilidade da figura do presidente na prática de tais atos considerados ímprobos, de todo modo, no que se refere ao nepotismo, todas as cartas foram silentes, o que se leva a acreditar que tais atos eram parte da cultura política brasileira.

De todo modo, é importante registrar que com o objetivo de regular o parágrafo 38 do art. 141 da Constituição Federal de 1946, foi editada a Lei n. 4.717/65 – Lei da Ação Popular, que, em síntese, estabeleceu a possibilidade de anulação de alguns atos específicos, como o ato de admissão de serviço público remunerado realizado em desobediência a normas legais e regulamentares.

As constituições compreendidas no período de 1824 a 1969 estabeleceram, de forma incipiente, mecanismos de combate a atos de improbidade administrativa, responsabilizando de forma limitada àqueles que cometessem atos considerados ímprobos às penas da lei.

Diferentemente, o mesmo não se viu na Carta Magna de 1988, que de forma revolucionária apresentou obstáculos quase que intransponíveis aos atos de improbidade, em especial ao nepotismo.

A Constituição da República de 1988, envolta por um sentimento popular de igualdade e democracia, pretendeu romper com o patrimonialismo até então vigente, fundamentando o princípio republicano, sobretudo, na ideia de abolição de privilégios

e no reconhecimento da existência de interesses coletivos. Ocorre que foram mantidas condições de sustentação da tão arraigada prática administrativa. Atualmente, o fundamento jurídico utilizado por quem nomeia entes da própria família para ocupar cargo em comissão ou função gratificada na Administração Pública encontra amparo constitucional no art. 37, incisos II e V. Assim, sob o argumento de que a Lei Maior permitiria a nomeação de familiares aos cargos que a lei declare de livre nomeação e exoneração (cargos de confiança), inúmeros detentores de cargos públicos se veem no direito de praticar atos de nepotismo. Nesse cenário, essa prática foi tão amplamente difundida no Brasil que chega a ganhar ares de instituição.

Ademais, como observam os Administrativistas Garcia e Alves (2017, p. 181), em sua obra “Improbidade Administrativa, 9ª Ed.”, que “Diferentemente dos textos anteriores, os quais restringiam a tipologia dos atos de improbidade às hipóteses de dano ao erário e enriquecimento ilícito, o art. 37, § 4º, da Constituição de 1998 confere maior liberdade ao legislador ordinário (...)” e prosseguem os ilustres administrativistas, observando que o citado preceito constitucional foi regulamentado pela Lei n. 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa.

Em igual sentido Simão (2017, p. 85) aduz “Após os diplomas constitucionais de 1824, 1934, 1937, 19463 e 1967, a Constituição de 1988 renova os votos de combate à corrupção e disciplina no próprio texto os seus elementos nucleares.” Transcrevendo o ponto central de tal comando constitucional: “§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Diante de tal comando, o poder legislativo, dos diversos entes políticos, se mobilizaram para editar as mais diversas leis e atos normativos com o desiderato de por fim, ou pelo menos reduzir os mais diferentes atos de improbidade que assolaram o país por séculos.

Acerca da importância de tal comando, pondera Simão (2017, p. 126) “O §4º do art. 37 da CF dispõe sobre uma atitude punitiva do Estado. Estabeleceu o constituinte uma punição sob um regime de sujeição geral. Vale dizer, previu o constituinte a responsabilidade de agentes públicos e particulares por meio do tão conhecido jus puniendi, materializado pelo Poder Judiciário.”

Verifica-se, que o constituinte estabeleceu, de certa forma, uma proteção de valores externos, transcendendo apenas ao âmbito da administração pública,

protegendo, assim como no Direito Penal, valores relacionados com a presença do Estado na relação jurídica.

2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, também de forma inovadora, inseriu em seu preceitos os princípios constitucionais da Legalidade e Impessoalidade que em síntese significa que a administração pública frente ao princípio da legalidade não pode realizar atos sem que exista previa lei que a autorize e o da impessoalidade importa na administração pública não ser voltada para a pessoa e sim para um todo.

Para Filho (2015, p. 111), a vedação ao nepotismo representa uma proteção aos padrões de moralidade no serviço público e uma preservação da impessoalidade. O nepotismo é uma prática condenável, uma das revoltantes formas de improbidade administrativa, ele existe em todos os setores da Administração.

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (lei de Improbidade Administrativa), dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, que, por sua vez, se subdividem em: os atos que ensejam enriquecimento ilícito, os que geram prejuízo ao erário e os que ofendem os princípios da Administração, sendo lamentavelmente de costumeira e conhecida frequência em certos Tribunais e órgãos judiciais.

Como se observa, os princípios da legalidade e da impessoalidade são sustentáculos, pilares de importância ímpar no combate ao nepotismo e que serviram e ainda servem de fundamentos para a criação das mais diversas normas e decisões jurídicas pátrias

Segundo Simão (2017, p. 128), na obra Improbidade Administrativa os princípios que norteiam a administração pública: “possuem um alto grau de abstração, a ponto de serem aplicados a diversas situações distintas. É nesse sentido que são vagos. Eles também têm aplicação infinita, sendo por isso classificados como genéricos. Ser Genérico não é ser impreciso, mas é reclamar uma mediação concretizada para sua aplicação”, e prossegue o administrativista, “o conteúdo dos princípios norteadores da administração pública orientam não só a atividade administrativa do Estado, mas também a manifestação do Estado por meio das funções legislativa e jurisdicional”.

2.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade pode ser traduzido como um dos pilares do Estado de Direito, pois representa uma garantia à atividade estatal, funcionando como um eficaz freio a toda e qualquer atividade do Estado condicionando os agentes públicos e particulares a agirem em conformidade com o interesse coletivo previsto em lei.

Para Simão (2017, p. 230), a ilegalidade na Administração Pública deve ser vista como um ato contrário ao que a lei determina (ação ou omissão), bem como aquele que extrapola a autorização legal concedida.

Lenza (2015, p. 345) disciplina que o “princípio da Legalidade surgiu com o Estado de Direito, opondo-se a toda e qualquer forma de poder autoritário, antidemocrático.”

Tal princípio traduz que toda a administração pública deve atuar segundo a lei e nunca contra ou além da lei. Dessa forma, atos ilegais poderão ser invalidados de ofício, em verdadeiro exercício da autotutela administrativa ou pelo judiciário.

Por sua vez, Bandeira de Mello (2015, p. 201), aduz que “o princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania”.

Em outra passagem, o referido doutrinador, conclui:

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso).

Do princípio da legalidade emerge que a lei como fundamento de validade dos atos estatais, havendo a necessidade irrestrita do Estado se submeter ao ordenamento jurídico vigente. Tal conceituação lógica é apresentada por (Garcia e Alves, 2017)

Na medida em que o Estado deve submeter-se à ordem jurídica, todos os atos do Poder Público devem buscar o seu fundamento de validade no padrão normativo originário do órgão competente.

Os atos administrativos devem ser praticados com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema; a atividade legislativa somente produzirá comandos normativos válidos em havendo harmonia com a Constituição da República; e a atividade jurisdicional, não obstante o livre convencimento do julgador, deve manter-se adstrita às normas constitucionais e infraconstitucionais,

sendo defesa a prolação de decisões dissonantes do sistema jurídico. (GARCIA E ALVES, 2017, p. 590).

Verifica-se que do princípio da legalidade emerge o condicionamento que não apenas a lei, em sentido estrito, deve estar em consonância com o princípio republicano adotado no Brasil, mas todo e qualquer ato da administração pública, independente do seu grau hierárquico, e do ente público do qual foi emanado.

2.2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Considerando que a democracia e a República têm como uma de suas premissas a isonomia entre os cidadãos, o favorecimento a um tipo de cidadão seria intolerável, pois todos devem ser iguais perante à lei. A prática do nepotismo, portanto, também torna pouco efetivo o princípio da impessoalidade no contexto do acesso aos cargos públicos no Brasil e um meio de evitar que ocorra é a realização do concurso público

Outro pilar que fundamenta de forma direta o combate ao nepotismo é o princípio da impessoalidade, que para Lenza (2015, p. 345) em interessante constatação, aduz “se todos são iguais perante a lei, (art. 5º, caput), necessariamente o serão perante a administração, que deverá atuar sem favoritismo ou perseguição, tratando a todos de modo igual(...)”, e ainda prossegue o insigne constitucionalista, “Assim, a Administração deve sempre buscar a concretização do interesse público e não particular, sentido em que a regra do concurso público ganha especial destaque”.

Em igual sentido, conceituando a importância do concurso público diante do princípio da impessoalidade, Filho (2005, p. 118) pondera “*o concurso público objetiva assegurar que a seleção dos titulares de cargo de provimento efetivo oriente-se pelo princípio da impessoalidade*”.

Meirelles (2005, p. 37), igualmente, define concurso público como “o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público” e prossegue “(...) ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei”.

O administrativista Bandeira de Mello (2015, p. 128), nesse sentido, considera que os cargos em comissão são uma fonte de escândalos no serviço público justamente porque, quando seus ocupantes não provêm de carreiras públicas, são

indivíduos alheios aos freios que resultam do compromisso com sua carreira. Destaca-se a expressão largamente utilizada na Administração Pública para designar aqueles que são estranhos aos quadros de pessoal da Administração e ingressam no serviço público por meio da nomeação para ocupar cargos em comissão: nomeados sem vínculo. Essa terminologia resume bem a ideia do renomado autor, pois evidencia que aquele indivíduo não possui vínculo com a carreira, órgão ou entidade.

Verifica-se, de acordo com o entendimento dos juristas, a importância impar do princípio da impessoalidade como instrumento de combate e controle do nepotismo na administração pública, razão pela qual pode ser considerado um dos principais balizadores na condução justa e igualitária da atividade estatal.

2.2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Com a mesma importância dos princípios destacados acima, o princípio constitucional da moralidade impõe a todos os agentes públicos apenas a prática de atos revestidos de honestidade, justiça e respeito.

Nesse sentido, Lenza (2015, p. 349) aduz que toda a administração pública, de acordo com o que rege o princípio da moralidade, de agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lealdade e ética.

Importante destacar que tal princípio tem conteúdo essencialmente jurídico, fundamentando, em razão disso, decisões dos tribunais superiores quando eventuais atos administrativos os viola:

"[...] O nepotismo caracteriza ato de improbidade tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, sendo atentatório ao princípio administrativo da moralidade. [...]" (In: STJ; Processo: REsp 1286631-MG; Relator: Ministro CASTRO MEIRA; Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA; Julgamento: 15/08/2013; Publicação: DJe 22/08/2013).

De igual modo:

"[...] 'isoladamente, o simples fato de a filha do Prefeito compor o quadro societário de uma das empresas vencedora da licitação não constitui ato de improbidade administrativa. 8. Ocorre que [...] este não é um dado isolado. Ao contrário, a perícia [...] deixou consignado que a modalidade de licitação escolhida (carta-convite) era inadequada para promover a contratação pretendida, em razão do valor do objeto licitado. 9. Daí porque o que se tem [...] não é a formulação, pelo Parquet estadual, de uma proposta de condenação por improbidade administrativa com fundamento único e exclusivo na relação de parentesco entre o contratante e o quadro societário da empresa contratada. 10. No esforço de desenhar o elemento subjetivo da conduta, os aplicadores da Lei n. 8.429/92 podem e devem guardar atenção às circunstâncias objetivas do caso concreto, porque, sem qualquer sombra

de dúvida, elas podem levar à caracterização do dolo, da má-fé. 11. Na verdade [...] o que se observa são vários elementos que, soltos, de per se, não configurariam em tese improbidade administrativa, mas que, somados, foram um panorama configurador de desconsideração do princípio da legalidade e da moralidade administrativa, atraindo a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92. 12. O fato de a filha do Prefeito compor uma sociedade contratada com base em licitação inadequada, por vícios na escolha de modalidade, são circunstâncias objetivas (declaradas no acórdão recorrido) que induzem à configuração do elemento subjetivo doloso, bastante para, junto com os outros elementos exigidos pelo art. 11 da LIA, atrair-lhe a incidência.' [...]" (In: STJ; Processo: AgRg no REsp 1107310-MT; Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS; Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA; Julgamento: 06/03/2012; Publicação: DJe 14/03/2012).

O administrativista Bandeira de Mello (2015, p. 180), em síntese, assevera que, de acordo com o princípio da moralidade, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos, e que suas eventuais violações implicaria na violação do Próprio Direito.

De todo exposto observa-se que o princípio da moralidade emerge como base para fundamentar decisões que anulem atos eivados de ilegalidade, não sendo utilizado como fundamento apenas para os magistrados, mas também nas mais diversas sustentações do ministério público na sua função institucional de defesa do patrimônio público e dos princípios que norteiam a administração pública.

2.3. LEI 8.429/1992 – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Dentre os instrumentos de combate ao nepotismo no Brasil, a Lei 8.429/1992, comumente denominada a lei de improbidade administrativa, mais conhecida como "LIA", que é imprescindível para defesa da moralidade pública, tem destaque por seu eficiente controle institucional e social da função pública.

De certa forma, tal norma marcou a realidade do País e trouxe uma grande conquista para toda sociedade, ainda que não sedimentada por todos os detentores do poder.

Seu fundamento se encontra em base constitucional, notadamente no § 4º do art. 37 da Carta de 1988, que consigna a responsabilização pelos atos de improbidade administrativa a todos no âmbito de sua incidência:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A referida lei é subdividida em três modalidades de atos ditos como improbidade, como integrantes das espécies os atos que importam enriquecimento ilícito elencado no art. 9º, os que causam danos ao erário estabelecido pelo artigo 10 e os que atentem contra os princípios da administração pública, descrita no artigo 11, o qual possui maior relevância quando se trata de nepotismo.

Ao tecer comentário sobre a aludida norma, Alexandrino e Paulo (2017, p. 47) aduzem sucintamente que norma alcança a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, e a todos os entes da Federação, não só pela amplitude de sua redação, mas, também, pelo fato de estar situada no art. 37 da Constituição Federal.

É conveniente, nesta toada de raciocínio ressaltar a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, quanto a constituição de nepotismo nos moldes da improbidade:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. Primeira ré que exerceu cargo público de Assessora Legislativa, em gabinete de vereador, seu genitor, ora 2º réu, cumulado com emprego privado e estudos em universidade. Alegação de prática de nepotismo com ausência da servidora em suas atividades, por se tratar de funcionária "fantasma". Sentença parcialmente procedente, reconhecendo a ausência da 1ª ré ao trabalho nos meses de maio e junho de 2007. Condenação da 1ª ré a ressarcir ao erário o dano causado, no valor de R\$ 2.876,00, com a condenação de ambos os réus no pagamento de multa civil no valor correspondente do prejuízo causado, bem como nas custas processuais e honorários advocatícios de R\$ 1.000,00. Apelos ofertados por ambos os litigantes. Enquanto o Ministério Público Estadual requer a total procedência do pleito autoral, para a condenação dos réus no valor de R\$ 3.673,42 e multa civil nesse mesmo valor, os réus pugnam pela improcedência dos pedidos ou a reapreciação das sanções impostas em razão de sua desproporcionalidade e ilegalidade. Provas desfavoráveis aos réus quanto aos fatos descritos na inicial. Funcionária que não exerceu suas atividades laborais nos meses de maio e junho de 2007. Demonstração da alegada conduta ímproba geradora da perda patrimonial em relação aos períodos descritos na inicial. Quantum fixado com prudência e razoabilidade. Condenação compatível com prejuízo causado ao erário municipal. Sentença bem lançada. NEGADO SEGUIMENTO AOS APELOS.

Cabe destacar que a prática do nepotismo não é configurado um ato criminoso, mas sim caracterizado como um ilícito de caráter administrativo e civil, por violar a moralidade da administração pública e por porquanto prejudicando a sua eficiência.

Dessa forma vindo a ser configurado um ato de nepotismo, o agente público estará sujeito a uma Ação Civil Pública por perpetrar um ato de improbidade

administrativa, sendo que esta conduta poderá provocar responsabilidade na esfera civil, administrativa e penal, devido a autonomia das instâncias.

Por fim, calha salientar que a aludida Lei, por mais revolucionária que seja, não implicou na extinção da corrupção na administração pública brasileira, no entanto a norma veio garantir que o exercício de cargo público pelo agente público, seja efetivado em prol do povo, detentor legítimo do poder, e na visão republicana da coisa pública.

3 SÚMULA VINCULANTE N. 13 - STF

A súmula vinculante n. 13 do STF, devido ao seu valor de destaque no combate aos atos de improbidade de nepotismo, merece um capítulo específico, seu surgimento, como comando normativo, dentro do arcabouço jurídico brasileiro, funcionou como um divisor de águas, expressando a vedação de constitucional do nepotismo.

O Superior Tribunal Federal editou, em 21 de agosto de 2008, a Súmula Vinculante nº 13, enfatizando a proibição constitucional do nepotismo, com fundamento aos princípios de legalidade, impessoalidade e moralidade, conforme se verifica texto sumular a seguir reproduzido:

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.

Para Côelho (2017, p. 117), destacando acerca do alcance dos efeitos da SV n. 13 do STF no poder público brasileiro:

Em 2008, o tribunal cristalizou esse entendimento no enunciado da Súmula Vinculante 13. Aprovado por unanimidade, o dispositivo veda o nepotismo nos Três Poderes, seja no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Indo além, a súmula veda o nepotismo cruzado, quando agentes públicos contratam reciprocamente familiares como troca de favor.

No artigo Raízes do Brasil e Supremo Tribunal Federal: breves notas sobre nepotismo e súmula vinculante seu autor Luiz (2017) destaca a importância da decisão do STF principalmente pela inércia do Legislativo, em sumular a proibição do nepotismo diante da morosidade do Poder Legislativo, ademais prossegue o autor "(..)" pela necessidade de garantir a uniformidade de decisões sobre a matéria, haja vista que a controvérsia implantada (ainda viva no campo doutrinário) encontra fundamento em dispositivos da própria Constituição (art. 37, I e V)".

Posto isto, verifica-se que a edição da Súmula Vinculante n. 13, deu-se em cima de uma omissão legislativa, em face da inexistência de lei nacional como exigido no inciso II do art. 37, sendo considerada por grande parte da doutrina especializada

como marco inicial no combate ao nepotismo em terras brasileiras, é atualmente motivo de muitos debates acerca de suas características, principalmente no que tange ao alcance dos seus efeitos.

Assim, com a mesma importância de vislumbrar suas consequências jurídicas, é analisar os passos anteriores a sua criação, o que de fato levou a corte suprema sumular a proibição do nepotismo, destacar os principais atos que fundamentaram o surgimento da tão afamada súmula.

3.1 PRECEDENTES

Para que se possa compreender melhor quais as razões foram determinantes para que o Supremo Tribunal Federal editasse a Súmula Vinculante n. 13, importante se faz voltar ao passado jurídico, anterior ao seu surgimento.

Magalhães (2016), ao tecer comentários sobre o surgimento da citada súmula vinculante, aduz que sua edição “foi considerada como norma-símbolo do fim do nepotismo do país”, figurando como seus predecessores os seguintes precedentes que inspiraram a sua edição:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade 1521-4, o Mandado de Segurança 23.780-5, a Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade 12 e o Recurso Extraordinário 579.951. A Ação Declaratória de Constitucionalidade 12 adveio da necessidade de exame da constitucionalidade da Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, que “disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário”

3.1.1 MANDADO DE SEGURANÇA – MS 23.780-5

Em meio a as decisões que precederam a Súmula Vinculante nº 13, encontra-se o Mandado de Segurança - MS nº 23.780-5, impetrado por Terezinha de Jesus Cunha Belfort contra o Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU e o Juiz Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região. Por meio dessa ação constitucional, a autora visava a anular ato que a exonerou de cargo em comissão e, conseqüentemente, objetivava a sua reintegração.

Veiga (2014, p. 02), em seu artigo publicado na internet, intitulado Súmula Vinculante n. 13 e os agentes políticos – a grande omissão do Supremo Tribunal Federal, o autor sintetizou o afamado *mandamus* - “A impetrante, servidora pública da Secretaria Estadual da Educação do Estado do Maranhão, havia sido colocada a

disposição do Tribunal Regional do Trabalho – TRF da 16ª Região em 1989 e “, prossegue o citado autor, “desde então, vinha exercendo cargos de confiança naquele TRF. A última nomeação da aludida servidora ocorreu em 13.10.1994, e o ato que a nomeou foi tido como ilegal pelo TCU, já que Terezinha é irmã do então vice-presidente do aludido Tribunal, Fernando José Cunha Belfort”.

MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. Servidora pública da Secretaria de Educação nomeada para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região à época em que o vice-presidente do Tribunal era parente seu. Impossibilidade. A proibição do preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de servidores públicos é medida que homenageia e concretiza o princípio da moralidade administrativa, o qual deve nortear toda a Administração Pública, em qualquer esfera do poder. Mandado de segurança denegado (MS 23.780-5/MA, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 28-9-2005. No mesmo sentido: STF, RE 579951 RN, relator: min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 20-8-2008, Tribunal Pleno).

Posto isto, verifica-se que bem antes da aprovação da SV 13, o STF já tinha entendimento firme no sentido de vedar certas nomeações, que iam de encontro ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

3.1.2 RESOLUÇÃO N. 7/2005 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Sendo um dos atos normativos mais citados pelos doutrinadores como fonte direta para a edição da Súmula Vinculante n. 13 do STF, a Resolução n. 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ foi publicada no do Diário da Justiça – DJ nº 218/2005, pág. 117, na data de 14/11/2005, a aludida resolução fez tornar ainda mais popular o termo Nepotismo, sua edição decorreu após a emblemática discussão que em síntese vedou a contratação e nomeação de parentes no poder judiciário.

RESOLUÇÃO Nº 07, DE 18 DE OUTUBRO DE 2005

Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências (...).

Para Nascimento (2007, p. 6) “cuida a espécie de moralidade não difusa, de conteúdo indeterminado, mas de natureza institucional, porquanto vinculada, visceralmente, ao poder estabelecido, a merecer o devido controle”.

3.1.3 AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE – ADC N. 12

Cardozo (2016, p. 03), relevante aduz que:

ADC é modalidade de ação constitucional de controle concentrado que ingressou no nosso sistema constitucional através da Emenda Constitucional nº 03/1993. Seu julgamento é feito exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal sua finalidade é dirimir dúvida acerca da constitucionalidade de lei/ato normativo federal, pois, em muitas situações, a lei/ato normativo federal passa a ser reiterada e incidentalmente declarada inconstitucional no seio de processos subjetivos. Portanto, para ratificar - ou infirmar – a constitucionalidade da lei/ato normativo federal que está sendo alvo da comunidade judiciária nacional, o constituinte reformador criou essa ímpar modalidade de ação.

Nesse contexto, adveio à Corte Suprema Ação Direta de Constitucionalidade - ADC nº 12, o então Ministro Carlos Ayres Britto, à época, atuou como relator. Em síntese, a ação foi proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil - AMB, em prol da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça. Resolução que, por sua vez, "disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências".

Observa-se que em Sessão Plenária na data de 20.8.2008 e por unanimidade o Supremo Tribunal Federal decidiu pela procedência da citada ação declaratória de constitucionalidade, e, na oportunidade, por maioria dos votos, deu interpretação conforme a Constituição Federal para subtrair a função de chefia do substantivo "direção", constante dos incisos II, III, IV e V do artigo 2º da Resolução nº 07, de 18/10/2005, do Conselho Nacional de Justiça.

3.1.4 Recurso Extraordinário 579.951-4 Rio Grande do Norte

A corte suprema, construiu em 20/08/2008 um dos pilares mais importantes para a fundamentação da Súmula Vinculante n. 13, pois, decidiu no Recurso Extraordinário nº 579.951-4/RN, pela vedação constitucional do nepotismo em todo o âmbito da Administração Pública (Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo). E, deste importante julgado resultou na edição da Súmula Vinculante nº 13, publicada no DJe, n.º 162/2008, p. 1, em 29/08/2008, conforme exposto:

O Sr. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI: - Cuida-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte que, julgando apelação em ação declaratória de nulidade de ato

administrativo, entendeu não existir qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na nomeação de Elias Raimundo de Souza e Francisco Souza do Nascimento para o exercício, respectivamente, dos cargos em comissão de Secretário Municipal de Saúde e de motorista, embora sejam, o primeiro, irmão de vereador, e, o segundo, do VicePrefeito do Município de Água Nova daquele Estado. O aresto atacado considerou inaplicável a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça ao Executivo e ao Legislativo, assentando que a vedação à prática do nepotismo no âmbito desses poderes exige a edição de lei formal. Isso porque não cabe a esta Corte, conforme pacífica jurisprudência, atuar como legislador positivo, Sobre o tema: BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 181-198. sendo-lhe vedado inovar o sistema normativo, função reservada ao Poder Legislativo.

O provimento integral do RE, com efeito, revelaria flagrante extravasamento de competências, com ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes. Por todo o exposto, pelo meu voto, conheço do recurso extraordinário, dando-lhe parcial provimento, declarando nulo o ato de nomeação de Francisco Souza do Nascimento, considerando hígida a nomeação do agente político Elias Raimundo de Souza, em especial por não ter ficado evidenciada a prática do nepotismo cruzado, acompanhando, nesse aspecto, o entendimento da douta maioria.

Ao analisar o aludido recurso extraordinário, os ministros decidiram que a restrição tem validade somente para os cargos de confiança ou comissão sem menção a funções políticas. Dessa forma, tal lógica permite, por exemplo, a indicação de parentes para ministérios ou secretarias, de acordo com a decisão do STF.

Garcia (2018, p. 50) ao tecer comentários acerca da decisão avalia que, “A partir da análise da ementa é possível constatar que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, os princípios consagrados no art. 37 da Constituição Federal se prestam a fundamentar a vedação ao nepotismo. E prossegue o aludido autor, “Porém, o diferencial do RE 579.951-4/RN é a ausência de legislação específica que proibisse o nepotismo”, sustenta que o julgamento do RE 579.951-4/RN, pela primeira vez, o STF ampara a vedação exclusivamente nos princípios constitucionais contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, dessa forma, a proibição do nepotismo decorre diretamente desses princípios independentemente da existência de lei formal restringindo a sua prática.

3.2 APLICABILIDADE DA SV N. 13 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AOS CARGOS POLÍTICOS

Quanto ao âmbito de incidência da Súmula Vinculante n. 13, a Suprema Corte já se manifestou, por mais de uma vez, que seus efeitos não atingem os cargos de natureza política, no entanto devem ser analisadas as particularidades do caso concreto, para verificar se eventuais nomeações, em que pese serem para ocupar

cargos de natureza política, não foram realizadas com fraude à lei, ausência de critério técnicos, nepotismo cruzado ou por mero favorecimento pessoal.

Essa posição começa a ser observada no ano de 2011, como por exemplo na decisão da Reclamação com Medida Cautelar n. 6938/MG, que versa sobre o descumprimento da Súmula Vinculante n. 13, perpetrado pelo Prefeito do Município de Fronteira/MG, ao nomear 10 pessoas, dentre seus parentes e familiares de vereadores daquele município para ocuparem cargos em comissão.

A Ministra do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia, em 22.08.2011, posicionou tal entendimento, aduzindo, nos seus dizeres “Entendo, todavia, que a apuração de supostos casos de nepotismo deve ser realizada, necessariamente, de acordo com cada caso concreto”.

Em outra oportunidade, a Suprema Corte, em 03.11.2011, se manifestou no autos da Reclamação com Medida Cautelar n. 12.478/DF, que versava sobre reclamação constitucional proposta pelo Ministério Público do Rio de Janeiro contra nomeação do irmão do prefeito do município de Queimado/RJ para o cargo de Secretário de Educação daquela municipalidade.

Na ocasião, o então Ministro Joaquim Barbosa reafirmou o entendimento de que a aludida súmula vinculante não prevê, de forma expressa, uma exceção para nomeações a cargos políticos, que de certa forma oferecesse uma espécie de salvo conduto, ademais, ratificou o ministro a necessidade de se avaliar o caso concreto:

O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Joaquim Barbosa concedeu liminar solicitada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ) para determinar o afastamento de Lenine Lemos do cargo de secretário de Educação do município de Queimados, no Rio de Janeiro. Lenine foi nomeado pelo prefeito da cidade, Max Lemos, de quem é irmão.

A decisão do ministro vale até o julgamento definitivo de Reclamação (RCL 12478) em que o MP-RJ alega que a nomeação feriu a Súmula Vinculante 13, do STF, que veda o nepotismo na Administração Pública ao proibir a contratação de parentes até o terceiro grau para funções públicas. A reclamação é o instrumento jurídico utilizado para preservar decisões e a autoridade da Suprema Corte.

O MP-RJ afirma que a Súmula Vinculante 13 não reconhece exceções relacionadas à nomeação de parentes para cargos de natureza política e informa que firmou Termo de Ajustamento de Conduta com a Prefeitura de Queimados, que se comprometeu a observar o teor do enunciado em todas as nomeações para cargos públicos municipais. O município, por sua vez, alega que a nomeação do irmão do prefeito para cargo de secretário municipal não fere a súmula porque o STF teria reconhecido que cargos de natureza política podem ser preenchidos por parentes consanguíneos do titular da chefia do poder Executivo.

O ministro Joaquim Barbosa afirmou que, ao contrário do alegado pelo município, duas decisões do STF sobre o tema (RE 579951 e RCL 6650) não podem ser consideradas representativas da jurisprudência da Corte.

“Tampouco podem ser tomados como reconhecimento definitivo da exceção à Súmula Vinculante 13”, afirmou. Ele explicou que, no caso do RE 579951, foi reconhecida a legalidade de nomeação de irmão de prefeito para cargo de secretário de Saúde diante da qualificação exigida para a função, especialmente em pequenas localidades do interior e, por outro lado, diante da inexistência de indícios de troca de favores. O ministro Barbosa ressaltou que, na oportunidade, o STF “também assentou que o julgamento não deveria ser considerado um precedente específico, pois a abordagem do nepotismo deveria ser realizada caso a caso”, o que também foi destacado no julgamento da RCL 6650.

“O fato é que a redação do verbete não prevê a exceção mencionada (possibilidade de nomeação de parente para cargos de natureza política) e esta, se vier a ser reconhecida, dependerá da avaliação colegiada da situação concreta descrita nos autos (do processo), não cabendo ao relator antecipar-se em conclusão contrária ao previsto na redação da súmula, ainda mais quando baseada em julgamento proferido em medida liminar”, frisou.

O ministro registrou ainda que, nas informações prestadas pelo município, não há qualquer justificativa de natureza profissional, curricular ou técnica para a nomeação do parente ao cargo de secretário municipal de Educação. “Tudo indica, portanto, que a nomeação impugnada não recaiu sobre reconhecido profissional da área de educação que, por acaso, é parente do prefeito, mas, pelo contrário, incidiu sobre parente do prefeito que, por essa exclusiva razão, foi escolhido para integrar o secretariado municipal”, concluiu.

Ademais, verifica-se o mesmo posicionamento na Reclamação com Medida Cautelar 14.549/DF, rel. Min. Ricardo Levandowski, 27.09.2012, bem como na Rcl 17.102/DF, rel. Min. Luiz Fux, 11.02.2016.

Mais recentemente, em decisão tomada na análise do pedido de liminar na Reclamação (RCL) 26303, o ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu a eficácia de decreto por meio do qual o prefeito do Município do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, nomeou seu filho Marcelo Hodge Crivella para o cargo de secretário chefe da Casa Civil da Prefeitura.

Ministro suspende nomeação de filho de Crivella para cargo na Prefeitura do Rio. O ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu a eficácia de decreto por meio do qual o prefeito do Município do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, nomeou seu filho Marcelo Hodge Crivella para o cargo de secretário chefe da Casa Civil da Prefeitura. A decisão foi tomada na análise do pedido de liminar na Reclamação (RCL) 26303.

De acordo com o advogado autor da reclamação, a nomeação questionada ofenderia o teor da Súmula Vinculante 13 do STF, que veda a prática de nepotismo na administração pública. O reclamante sustenta que o filho do prefeito possui formação em psicologia cristã, sem experiência em administração pública, e que ele morava nos Estados Unidos antes de ser nomeado para o cargo. Ao pedir a concessão de liminar, ele citou como fundamento os princípios republicano, da moralidade e da impessoalidade.

Em sua decisão, o ministro argumentou que a alegação trazida nos autos é relevante. “Ao indicar parente em linha reta para desempenhar a mencionada função, a autoridade reclamada, mediante ato administrativo, acabou por desrespeitar o preceito revelado no verbete vinculante 13 da Súmula do Supremo”.

O enunciado contempla três vedações distintas relativamente à nomeação para cargo em comissão, de confiança ou função gratificada em qualquer dos Poderes de todos os entes integrantes da Federação, salientou o ministro Marco Aurélio. A primeira diz respeito à proibição de designar parente da autoridade nomeante. A segunda se refere a parente de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. A terceira refere-se ao nepotismo cruzado, mediante designações recíprocas. “No mais, o teor do verbete não contém exceção quanto ao cargo de secretário municipal”, destacou.

Com esse argumento, o relator deferiu o pedido de liminar para suspender a eficácia do Decreto “P” nº 483, de 1º de fevereiro de 2017, do prefeito do Rio de Janeiro.

De acordo com estes entendimentos, verifica-se que de plano não se pode declarar a ilegitimidade da nomeação de ocupantes para cargos políticos em razão tão somente da existência da presença de parentesco, como também não se pode assentar, de imediato, a total inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 ao preenchimento de cargos políticos, revelando uma visão subjetiva do instituto.

Com isso, observa-se que diante das recentes manifestações da Suprema Corte acerca da aplicabilidade da Súmula Vinculante n.13 no que diz respeito a ocupação de cargos políticos, o caso concreto deve ter suas particularidades minimamente analisadas.

4 O NEPOTISMO E A SÚMULA VINCULANTE N. 13 DO STF – RELAÇÕES DE PODER POLÍTICO E PARENTESCO NO MUNICÍPIO DE CORONEL SAPUCAIA/MS

A análise do fenômeno do nepotismo, sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo, notadamente a Súmula Vinculante n. 13 do STF, delimitou-se no âmbito do Poder Executivo Municipal de Coronel Sapucaia, município sul-matogrossense que fica localizado a 420 quilômetros da capital Campo Grande e possui aproximadamente 15.000 mil habitantes, conforme estimativa do IBGE.

4.1 PANORAMA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA n. 0900010-07.2017.8.12.0004

A tramitação da Ação Civil Pública com Obrigação de Fazer e Não Fazer e de Responsabilização por Ato de Improbidade Administrativa com Pedido de Liminar, registrada sob o n. **0900010-07.2017.8.12.0004**, atualmente junto à Vara Judicial da comarca de Coronel Sapucaia/MS, demonstra, no caso concreto, visões antagônicas entre instituições jurídicas, acerca do tema exposto.

A aludida ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, no ano de 2017, inicialmente junto ao Poder Judiciário da comarca de Amambai/MS, atualmente, tramitando na comarca de Coronel Sapucaia/MS, por, em tese, ter ocorrido a violação dos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, como também a ocorrência de atos de improbidade administrativa capitulados no art. 11, *caput* e no inciso I, da Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), por nomeações não justificáveis, para assumirem cargos na administração municipal, de, pelo menos, cinco pessoas que possuem algum grau de parentesco próximo ao do então empossado prefeito municipal.

Na exordial, o Ministério Público aduziu que as pessoas, então nomeadas, não possuem qualificação técnica necessária para exercerem com eficiência as atribuições inerentes aos cargos:

Isso se dá porque é notório o fato de que o critério de escolha adotado no presente caso não é a qualificação, competência técnica, ou aptidão para o trabalho, mas sim, o verdadeiro “negócio de família”, que fere frontalmente a moralidade da administração pública e o senso comum, que se consubstancia justamente na concessão de cargos e funções na administração pública pela relação de parentesco que têm entre si ou um agente político aliado (TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058.

A época, tal feito, foi destaque de matéria jornalística, publicada na internet, intitulada – “Mais um prefeito faz a festa da família: nomeia filha, sobrinha e nora - diante do exagerado número de parentes nomeados pelo então prefeito municipal”:

O prefeito de Coronel Sapucaia, Rudi Paetzold (PMDB), ignorou e também aproveitou as brechas da lei federal 8.112/90 e da Súmula Vinculante 13 do STF, que proíbe a nomeação de parentes em cargos públicos, para empregar a filha, sobrinha, nora e marido da sobrinha em cargos de secretários municipais e outras funções na administração da cidade.

A nora, Géssica Campos, foi agraciada com um cargo na diretoria de Departamento de Execução Orçamentária e Financeira, com símbolo DAS-2, na secretaria Municipal de Finanças e Tributos. A vaga vai conferir à esposa do filho do prefeito gratificação de 100% no salário. Em sua rede social, a jovem ostenta viagens internacionais, entre elas para o Parque Xcaret, na Riviera Maya, no México. Angêla de Souza, sobrinha de Rudi Paetzold, que atualmente é professora, vai ocupar a vaga de Assessor Escolar, na Secretaria Municipal de Educação[...].²

No mesmo sentido, na ocasião, a propositura da aludida ação também foi objeto de publicidade no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul:

A ação civil foi ajuizada após a constatação de que o prefeito Rudi Paetzold, violando as normas regentes do nepotismo, nomeou cinco pessoas com quem ele possui relação próxima de parentesco para o exercício de cargos comissionados e com gratificação na Administração municipal, sendo: a irmã Ivone Paetzold Soares, para o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social; a filha Adriane Paetzold, para o cargo de Secretária Municipal de Administração e Gestão; Márcio Abdallah Fernandes, casado com a sobrinha do prefeito, para o cargo de Secretário Municipal da Juventude, Esporte e lazer; a nora Gessica Campos, para o cargo de Diretora de Departamento de Execução Orçamentária e Financeira e a sobrinha Ângela de Souza, para a função de Assessor Escolar³.

Diante do caso exposto, denota-se que o Ministério Público compartilha do entendimento que, em razão dos atos de nomeações, houve flagrante violação ao sistema jurídico pátrio, atingindo de sobremaneira os princípios constitucionais norteadores da administração pública, materializados na conduta do administrador, até às normas infraconstitucionais e jurisprudência dominante, notadamente a Súmula Vinculante n.º 13 do STF.

² Diário x - <https://www.diariox.com.br/brasil/mais-um-prefeito-faz-a-festa-da-familia-nomeia-filha-sobrinha-e-nora/831/> acesso em 25/10/2019.

³MPMS recorre de decisão que indeferiu liminar sobre prática de nepotismo <https://www.mpms.mp.br/noticias/2017/06/mpms-recorre-de-decisao-que-indeferiu-liminar-sobre-pratica-de-nepotismo>

Em síntese, diante dos fatos apresentados e com base na legislação pátria, destaca-se, dentre outros, o pedido, pelo Ministério Público, de condenação do Prefeito Municipal pela prática de improbidade administrativa:

6. A procedência da ação para **condenar** o requerido **Rudi Paetzold** pela prática de ato de improbidade administrativa capitulada no art. 11, *caput* e no inciso I, da Lei n.º 8.429/92 e, conseqüentemente, nas sanções previstas no art. 12, inciso III (ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios), do mesmo diploma legal, na forma correspondente às irregularidades perpetradas e na medida da responsabilidade individual (TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058).

Da mesma forma, com igual evidência, merece destaque o pedido da declaração de nulidade dos atos de nomeação e investidura, dos então parentes do chefe do Poder Executivo Municipal:

7. A procedência da ação para **declarar a nulidade absoluta** do ato de nomeação e investidura de: Ivone Paetzold Soares, no cargo de Secretária Municipal de Assistência Social – Símbolo DGA-0; Gessica Campos, no cargo de Diretora de Departamento de Execução Orçamentária e Financeira – Símbolo DAS – 2, com 100% de gratificação; Márcio Abdallah Fernandes, no cargo de Secretário Municipal da Juventude, Esporte e lazer – Símbolo DGA-0; Adriane Paetzold, no cargo de Secretária Municipal de Administração e Gestão – Símbolo DGA-0; e Ângela de Souza, na função gratificada de Assessor Escolar – 40 horas, confirmando a liminar e mantendo-se o afastamento dos referidos servidores, por violação à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058).

Por seu turno, notificado em 26 de junho de 2017, acerca da propositura da ACP, o Prefeito Municipal, por meio de sua defesa, aduziu que os atos de nomeações foram realizados em estrita conformidade com a lei, afirmando que nos mesmos estão ausentes quaisquer formas de improbidade bem como deles decorreu algum prejuízo ao erário.

Ademais, asseverou o Poder Executivo que todos os cargos, objetos da controvérsia, são cargos tidos como de natureza política, ou seja, não estão no âmbito de abrangência da Súmula Vinculante n. 13 do STF, como aduz a trecho abaixo:

Mais uma vez o STF reconheceu que a regra veiculada pela interpretação da Corte (que fora materializada na Súmula Vinculante n. 13) **não se opera objetivamente sobre os cargos de natureza política, mas que fraudes à lei, poderão ser apurados casualmente quando demonstrado que o favoritismo familiar foi o exclusivo mote da nomeação, em detrimentos dos requisitos objetivos de cada cargo** [...]. TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058.

4.2 DAS DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO DO MATO GROSSO DO SUL

Na data de 05.06.2017, o juízo de primeiro grau, atuante no caso, indeferiu o pedido de liminar sustentado pelo Ministério Público, em sua decisão o douto magistrado destacou, dentre outros, os seguintes fundamentos:

“(..) Com efeito, a orientação prevalecente no STF é no sentido de que”¹. 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 múnus 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 analisada caso a caso, a fim de ser verificada eventual “troca de favores” ou fraude a lei (RCL 7590, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. 30.09.2014).

Quer isso dizer que, em princípio, nem todos os cargos públicos estão sujeitos à observância no disposto na Súmula Vinculante nr. 13, já que os cargos essencialmente políticos, ou seja, aqueles estruturantes do próprio ente administrativo, como auxiliares diretos do Chefe do Poder são passíveis de livre nomeação.

Diz-se em princípio porque a jurisprudência do STF vem traçando critérios para que se compreenda pela existência ou não de desvio na nomeação para cargos de natureza tal, que há de ser aferidos casuisticamente.

Isso posto, registro, de pronto, que a determinação, em caráter liminar, da suspensão dos atos de nomeação dos servidores apontados na inicial se mostra inviável.

Isso porque tal medida corresponde, ainda que por via transversa, ao afastamento de tais servidores de suas atividades, o que somente se admite na hipótese do artigo 20, parágrafo único, da lei 8.429/92, que dispõe que “A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual”.

O TJMS já decidiu tal matéria reiteradamente:

“Agravado Regimental em Agravo de Instrumento – Ação Civil Pública – Nepotismo – Afastamento do Agente Público do Exercício do Cargo – Antecipação dos Efeitos da Tutela – Ausência dos Requisitos – Art. 20, Da Lei de Improbidade Administrativa – recurso Desprovido. Consoante dispõe o artigo 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: I haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação”. Assim, ausentes tais requisitos, a manutenção da decisão agravada, que indeferiu a antecipação dos efeitos da tutela é medida que se impõe. **Segundo o Art. 20, da Lei de Improbidade Administrativa, o afastamento do agente**

público do exercício do cargo somente se dará nos casos em que sua permanência no cargo prejudicar a instrução processual, situação não demonstrada nos autos (TJMS, Agravo Regimental n. 1405031-21.2014.8.12.000, Bela Vista, 3ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Eduardo Machado Rocha, j: 03/06/2014, p: 10/06/2014).

(...)

No caso dos autos, não há qualquer demonstração ou mesmo alegação de prejuízo à instrução processual.

Assim, por ausência de requisito legal, **indefiro** a liminar de suspensão dos efeitos da nomeação das pessoas elencadas na inicial para os cargos ou funções ocupadas.

Nos termos da Súmula Vinculante 13, **defiro** a liminar para determinar ao requerido que se abstenha de nomear “cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento” para qualquer “cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada” da Administração Pública Municipal, direta ou indireta inclusive, mas não exclusivamente, mediante designação recíproca.

Esta limitação se refere aos cargos de natureza estritamente administrativa. Arbitro multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada eventual nomeação em desacordo com o acima determinado, além de outros R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia que perdurar a nomeação irregular.

Uma vez que a vedação decorre de atributos da pessoa que ocupa o cargo (no caso de Prefeito Municipal) e não do próprio cargo, a multa incidirá pessoalmente para o requerido, acaso descumpra a presente determinação.

Indefiro a liminar de determinação de abstenção de nomeação para cargos de natureza política, uma vez que, como antes exposto, a restrição deve ser feita em consonância com a pessoa a ser nomeada, de modo que se pode, aprioristicamente, impedir tal ato. (...).(TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058).

Conseqüentemente, inconformado com a aludida decisão o Ministério Público interpôs agravo de instrumento aduzindo que a decisão deveria ser reformada e que os pedidos liminares deferidos em sua integralidade, principalmente no que tange ao afastamento imediato dos cinco integrantes da família do Prefeito Municipal, dado o perigo de dano e do risco ao resultado útil do processo.

Ademais, sustentou que a decisão não apresentou qualquer indicação clara e precisa sobre a qualificação técnica que sustentasse a permanência dos nomeados até a prolação da sentença definitiva.

Deixou-se de observar na decisão ora apreciada a circunstância de que não existe qualquer indicação convincente, minimamente clara e precisa sobre a qualificação técnica ou reconhecimento profissional notório, a justificar a **nomeação de nada menos do que cinco parentes** consanguíneos e/ou por afinidade até 3º grau.

Ressalte-se que as nomeações parentais **não ocorreram apenas para cargo políticos**. Das **cinco pessoas** nomeadas, três ocupam cargos políticos (Secretário Municipais) e outras duas ocupam cargo comissionado (Diretora de departamento) e função (assessora escolar) de confiança, de

cunho meramente administrativos (...)TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058.

No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, ao julgar o agravo de instrumento, se posicionou no mesmo sentido do juízo de primeira instância, aduzindo, em síntese que da análise da aludida ação civil pública não se permitia concluir pela ilegalidade e inconstitucionalidade das nomeações aduzidas, ademais sustentou que as alegações apresentadas pelo recorrente não foram suficientes para convencer que a decisão agravada era suscetível de causar dano ou risco ao resultado útil do processo.

Assim, não se conformando com a decisão do colegiado, o Ministério Público interpôs Recurso Especial, em síntese, alegando que o acórdão impugnado violou o artigo 300, do Código de Processo Civil, que dispõe acerca da concessão da tutela de urgência.

No entanto, mais uma vez, agora no papel de examinador dos pressupostos de admissibilidade recursal, o Tribunal de Justiça, em decisão monocrática, negou seguimento do aludido recurso sob o seguinte fundamento:

O Superior Tribunal de Justiça, em sintonia com o disposto no enunciado da Súmula 735 do Supremo Tribunal Federal, entende que, via de regra, não é cabível recurso especial para reexaminar decisão que defere ou indefere liminar ou antecipação de tutela, em razão da natureza precária da decisão. E, ainda, este reclamo nobre não merece prosseguir em decorrência do que dispõe a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça, porquanto o acórdão combatido delineou a controvérsia dentro do universo fático-probatório e não há como aferir eventual violação ao dispositivo alegado sem que as provas sejam abertas ao reexame. (...) Posto isso, **nego seguimento** ao presente recurso especial. TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058

Em razão disso, o Ministério Público irredimido interpôs, perante o Superior Tribunal de Justiça, agravo em recurso especial o qual foi provido com posterior conversão em recurso especial, este tendo como relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Herman Benjamin, que, não obstante negou seu conhecimento sob o seguinte julgado:

(...). Ademais, é “sabido que as medidas liminares de natureza cautelar antecipatória são conferidas à base de cognição sumária e de juízo de mera verossimilhança. Por não representarem pronunciamento definitivo, mas provisório a respeito do direito afirmado na demanda, são medidas, nesse aspecto, sujeitas a modificação a qualquer tempo, devendo ser confirmadas ou revogadas pela sentença final” (AgRg no AREsp 400.375/GO, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 02/12/2013.)
Por tudo isso, não conheço do Recurso Especial. TJMS – e-SAJ – Portal de Serviços, Disponível em:
https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001YIL0000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058

Ainda que Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso Do Sul, por meio de suas decisões, discorde, em um primeiro momento, das teses do Ministério Público Estadual, a aludida ação civil pública continua a tramitar junto a Vara Cível da comarca de Coronel Sapucaia aguardando uma decisão quanto ao seu mérito.

Assim, independentemente do tempo que perdure para prolação da sentença, e dos eventuais atos jurídicos que dela decorram, o certo é que, enquanto não for criada uma lei que regulamente efetivamente as relações de parentesco que atuam junto ao poder público, o nepotismo deve ser entendido como uma forma de corrupção, pois desde os primórdios da sociedade brasileira jamais se respaldou no interesse social, caracterizando-se enquanto um desvio da moralidade administrativa que em tese deveria inspirar ação do Estado..

Ainda que o STF tenha exercido um papel crucial no processo de extinção dos privilégios e apadrinhamentos, por meio da edição da Súmula Vinculante 13, é imprescindível que os mecanismos de controle (órgãos competentes e sociedade) exerçam a fiscalização necessária a fim de evitar retrocessos. A instituição da obrigatoriedade do concurso público aliada às medidas de combate a favorecimentos ilícitos tende a superar as dificuldades observadas na introdução de um sistema de ingresso ao serviço público baseado em critérios meritocráticos.

CONCLUSÃO

Como restou explanado, a partir dos comandos da Constituição Federal de 1988 o fenômeno do nepotismo, que há séculos está enraizado no cenário político brasileiro, passou a ser combatido de forma cogente e uniforme, fazendo renascer o verdadeiro sistema democrático, no entanto, mesmo com novos instrumentos institucionais aptos a causarem seu desuso, verificou-se o quão difícil será sua extinção.

No estudo do fenômeno do nepotismo, perpetrado, em tese, no âmbito do Poder Executivo do município de Coronel Sapucaia/MS, demonstra, mesmo que de forma sucinta, a visão do atual entendimento acerca do tema nas diversas instâncias do Poder Judiciário, notadamente em tempos que o combate à corrupção, como nunca, ganha notoriedade e aprovação junto à sociedade brasileira.

A tramitação de uma ação civil pública junto à Vara da comarca de Coronel Sapucaia/MS, ajuizada pelo Ministério Público Estadual em face do atual Chefe do Poder Executivo daquela municipalidade, por, em tese, afrontar o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente, a Súmula Vinculante n. 13 do STF, apresenta, no caso concreto, visões antagônicas entre instituições brasileiras, acerca do tema exposto.

Denota-se, que há séculos, nomeações de parentes para a ocupação de cargos públicos, sem as qualificações técnicas necessárias, tornaram-se uma prática imoral que assola o país desde a época em que o Brasil era uma simples colônia de Portugal, aliada a decisões judiciais, o mais das vezes, divergentes ao entendimento da Suprema Corte, demonstram que os valores republicanos, apesar dos seus 129 anos de existência, ainda não foram bem sedimentos em nosso país.

Nesse contexto, este trabalho demonstrou que no Brasil algumas ações estão sendo utilizadas para pôr fim à prática do nepotismo, que por mais conhecida que seja sua potencialidade de dano, permanece, ainda que de forma coadjuvante, impregnada na cultura dos nossos administradores públicos.

Verificou-se que o Poder Judiciário observando a inércia dos demais poderes republicanos na implantação de mecanismos que visam estacar a perpetuação de tal gesto, com fulcro na Carta Magna de 1988, ordenou que toda a administração pública observe, dentre outros, os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, que

fulminam a prática do nepotismo, assim, para que tal ordem fosse por todos cumprida, lançou no ano de 2008, por meio de sua Corte Suprema, a Súmula Vinculante n. 13.

Ademais, buscou-se apresentar posições contemporâneas de juristas pátrios acerca da interpretação da citada súmula quanto sua permissibilidade para ato de nomeação de parentes por chefes dos poderes para cargos exclusivamente políticos, vislumbrando, com isso, se tal gesto é entendido como flagrante ofensa aos princípios constitucionais, ou, por outro lado, vigora como uma excludente para esses casos, pelas particularidades do exercício da função que exerce o agente político.

No caso da aludida ação civil pública, foi observado que, a princípio, o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul converge para a posição das Cortes Superiores, que condiciona que eventuais atos de improbidade por prática de nepotismo devem ser concretamente demonstrados ao longo da análise do caso, afastando, com isso pedidos de liminares por carecerem do exame substancial de eventuais provas apresentadas.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente, **Direito Administrativo Descomplicado**, 25ª Ed., São Paulo: Método, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**, 1ª ed., São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1983.
- BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, **Ativismo e Legitimidade Democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, v.5, n. 1, 2012, p.23-32.
- BITTAR, Eduardo C. B., **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito**, 16ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. <acessado em: 28/05/ 2019>.
- BRASIL. **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul - MPMS recorre de decisão que indeferiu liminar sobre prática de nepotismo** - <https://www.mpms.mp.br/noticias/2017/06/mpms-recorre-de-decisao-que-indeferiu-liminar-sobre-pratica-de-nepotismo> <acessado em 25/09/2019>.
- BRASIL. **STF mantém competência da primeira instância para julgar ação de improbidade administrativa contra agente político**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=378073> . <acessado em: 25/05/2019.>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227> <Acesso em: 25/09/2019
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal Recurso Ext. Rio Grande do Norte** Disponível <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE579951.pdf> <Acesso em 25/09/2019>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal – notícia - STF** Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=193129> <Acesso em: 10/10/2019>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal – notícia – STF** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=335818> <Acesso em: 10/10/2019>.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul - Portal de Serviços, Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=040001y10000&processo.foro=58&uuidCaptcha=sajcaptcha_ded9b2baf1804a219f307d40ce60e058 <acessado em 28/12/2019>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito**, 31ª ed., São Paulo: Atlas, 2017.

COÊLHO (2017) Marcus Vinicius Furtado **A proibição do nepotismo no Poder Judiciário Brasileiro**, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-20/constituicao-proibicao-nepotismo-poder-judiciario-brasileiro>, <acessado em 16/05/2019>.

Diário x - **Mais um prefeito faz a festa da família: nomeia filha, sobrinha e nora** - <https://www.diariox.com.br/brasil/mais-um-prefeito-faz-a-festa-da-familia-nomeia-filha-sobrinha-e-nora/831/> <acesso em 25/10/2019>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3 ed. totalmente rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo; FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto. **Dicionário Jurídico – Matéria por Matéria**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Jaci Rene Costa **O PROCESSO A SERVIÇO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE O LIMITE E A EXTENSÃO DA CRIAÇÃO NORMATIVA NO ÂMBITO DO PROCESSO** <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c182f930a0631705> <acessado em 21/05/2019>.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HENRIQUES, Carla de Carvalho Sudré, **Interpretação e Súmulas Vinculantes em Matéria Tributária**, São Paulo, 2014. Disponível em : <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6469/1/Carla%20de%20Carvalho%20Sudre%20Henriques.pdf> <acessado em 21/05/2019>.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/coronel-sapucaia/panorama> acessado em 21/05/2019>.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEITÃO, Míriam. **História do Futuro: O Horizonte do Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

LUIZ, Diogo. **Raízes do Brasil e Supremo Tribunal Federal: breves notas sobre nepotismo e súmula vinculante**. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 17, n. 200, p. 34-47, out. 2017. <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/21123/39546?searchpage=1&keywords=nepotismo> <acessado em 25/06/2019>

MAGALHÃES, Bruno Barata. **Decisões mostram como Súmula Vinculante 13 será interpretada pela Justiça**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jan-0/precedentes_mostram_sumula_13_interpretada>. Acesso em: 04 nov. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª Edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2007.

MUSCARI, Marco Antonio Botto. **Súmula vinculante**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

NASCIMENTO, Carlos Valder do (2007) **Pressupostos da resolução do CNJ, vedando o nepotismo no judiciário**, Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/16095> <acessado em 16/05/2019>.

OLIVEIRA, Almerinda Alves de 2017 de “**Nepotismo na administração pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção**”- Disponível: <http://www.controladoria.mt.gov.br/-/8032110-cgu-publica-artigo-cientifico-de-auditora-de-mato-grosso>

PINHEIRO, Rodrigo Paladino, **A súmula como ferramenta facilitadora do Direito**, Disponível em https://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artig <acessado em 25/05/2019>.

SIMÃO, Calil, **Improbidade Administrativa – Teoria e Prática**, 3ª ed., São Paulo, Jhmizuno, 2017.

SOUZA, Marcelo Alves Dias de (2012), **A origem das súmulas**. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-origem-das-sumulas/229114> <acessado em 28/05/2019>.

SOUZA, Valmecir José, **A SÚMULA VINCULANTE DIANTE DO PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO DO JUIZ**, Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/92277/sumula_vinculante_diante_souza.pdf. <acessado 18/05/2019>.

VEIGA, Marcio Gai, **Súmula Vinculante n. 13 e os agentes políticos**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/28142> <acesso em 16/08/2019>.