



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CAMPUS DE SOUSA-PB

ISAURA NUNES ELÍSIO

**O NEPOTISMO FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL**

SOUSA - PB

2018

ISAURA NUNES ELÍSIO

**O NEPOTISMO FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof^ª.Dr^ª. Maria Marques
Moreira Vieira

SOUSA - PB

2018

ISAURA NUNES ELÍSIO

**O NEPOTISMO FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito do Centro
de Ciências Jurídicas e Sociais da
Universidade Federal de Campina Grande-
UFCG, como exigência parcial para
obtenção do título de bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais. .

Orientadora: Prof.^aDr.^a Maria Marques
Moreira Vieira.

Aprovado em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Maria Marques Moreira Vieira
Orientadora

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Dedico este trabalho à Deus por ter me mostrado que sempre serei mais forte do que aparento. Aos meus pais, por abraçarem meu sonho comigo; aos meus irmãos por todo o apoio; ao meu namorado, pelo companheirismo e paciência e, aos meus familiares e amigos que sempre torceram por mim.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por seu mais sublime amor a esta pessoa falha e imperfeita, por ter me guiado da melhor forma na realização deste sonho. Toda honra e glória sejam dadas a Ti, Senhor.

A minha mãe, Hélida, pessoa mais pura e amorosa com quem pude conviver. Obrigada, por ser sempre o meu porto seguro, minha fortaleza e a certeza de que nunca estarei só. Gratidão pelos esforços que não mediu para que meu sonho pudesse se realizar, pelas renúncias e por toda a motivação que me deu desde o início. Obrigada por acreditar em mim.

Ao meu pai, Francisco, por ser o meu maior incentivador, por sempre me apoiar em todas as minhas loucuras e, principalmente, os meus sonhos. Nada disso seria possível sem você. Obrigada por ser o meu exemplo de honestidade, caráter, e por me ensinar a andar nos caminhos da retidão.

A minha irmã e melhor amiga, Thaise, por ser a força, alicerce e equilíbrio da nossa família. Obrigada por toda a cumplicidade e união praticadas durante os meus anos de vida.

Ao meu irmão, Almir, por seu coração doce e bondoso, por me amar mesmo quando não mereço, por toda condescendência e por todo amor.

A minha família, em especial, Tia Sônia, Tia Eliene e ao meu primo de coração, Alex, por todo o apoio que sempre me deram para que eu conseguisse concluir a almejada graduação e por me ensinarem que o estudo é o melhor caminho.

Aos meus cunhados, Van e Alcione, por toda motivação e apoio ao longo desta trajetória.

Ao meu namorado e parceiro de curso, Vinicius, por tanto amor e dedicação, por me fazer apaixonar todos os dias pela mesma pessoa. Ter você ao meu lado deixa tudo melhor e mais leve. Que possamos compartilhar desta mesma cumplicidade nas vitórias subseqüentes.

À família que ganhei, nas pessoas de dona Leila, Voinha, Voinho, Juliana, Laesso, Bárbara, Gracinha, Maria Helena, que mesmo no ventre já se faz tão amada e Gustavo, por todo amor que me foi dado, pelo abrigo, companheirismo e preocupação para comigo. Carrego em mim a certeza que não poderia ter encontrado pessoas melhores para dividir os dias de solidão que o morar longe de casa me trouxe.

Aos meus padrinhos, Débora e Abraão, por me ensinarem tanto sobre o amor de Deus e vê-lo transparecer através de vocês.

As minhas amigas de sempre Duda, Elicarla, Gecy e Vitória, por serem as irmãs que pude escolher e por estarem sempre comigo. Por sempre estarem a me incentivar. O caminho seria mais árduo sem vocês comigo.

Aos meus amigos de turma e para além dela, Regi, Bruno, Malu, Klara, Giulia e Humberto por todos os momentos maravilhosos vividos dentro e fora da universidade e, principalmente, pelo aprendizado que tive ao conviver com pessoas tão maravilhosas. As minhas vizinhas, Larissa, Carla e Cinthia, por serem a minha família em Sousa, por todos os nossos almoços, por todos os remédios compartilhados.

Aos meus amigos de curso e ao meu Grupo Verde, por se fazerem família e por amenizarem a saudade de casa no decorrer desta trajetória, em especial, Vanessa, Jácila, Iane, Jacque e Paulinha.

A Dr. Pereira, Rafael e Camyla por todos os ensinamentos que me foram dados, durante o meu período de Ministério Público e pela amizade desenvolvida nesse tempo.

Por último, mas não menos importante, aos mestres que passaram por mim nesses cinco anos de curso por todo conhecimento e incentivo dados, em especial a minha orientadora Gracinha, por dividir comigo essa pesquisa, por tamanha paciência, por desprender do seu tempo para que pudesse obter êxito nesse trabalho e pelos conhecimentos transmitidos. Que este seja o início de uma jornada próspera e cheia de realizações.

RESUMO

O Nepotismo se constitui pela designação de parentes para o preenchimento de cargos comissionados dentro da Administração Pública. A sua prática é antagônica ao ordenamento jurídico pátrio, pois viola os princípios constitucionais expressos no *caput* do art. 37. O favorecimento de parentes no nepotismo se configura quando o agente público utiliza-se de critérios puramente sanguíneos para a lotação dos cargos públicos, ferindo principalmente os Princípios da Impessoalidade e Moralidade administrativa, a atuação pública deve sempre pautar-se no benefício social não segregacionista, bem como agir com honestidade e hombridade. Frente a isso, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou a Súmula Vinculante nº 13, que visou obstar a prática do nepotismo no âmbito da organização estatal direta e indireta, bem como em seus entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Não obstante, o enunciado vinculante nº 13 proíbe a nomeação de cônjuge e parentes, até o terceiro grau, de autoridade nomeante que exerça cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o desenvolvimento de cargos de livre nomeação e exoneração. Esta realidade enfrentada pelo Poder Público brasileiro foi a razão mais relevante para que fossem realizados os estudos que findaram nesta pesquisa científica, que busca observar as razões que levaram o Brasil a ser um país nepótico, analisar princípios constitucionais, e a influência histórico-social do país na construção da Súmula Vinculante nº 13 que resultou na vedação do nepotismo, face a todas as normas jurídicas que existem no cenário jurídico do País para obstá-la, além de sua prática ser vedada pela própria Constituição Federal de 1988. No tocante à metodologia, trata-se de um estudo indutivo, com vertente exploratória e abordagem qualitativa. Quanto ao procedimento técnico, o trabalho é desenvolvido através de pesquisa bibliográfica e análise documental. As mais diversas doutrinas administrativas e constitucionais, assim como as decisões jurisdicionais dos Tribunais brasileiros, artigos e a internet são a base de pesquisa desta monografia. Também utiliza-se do procedimento histórico-evolutivo. Por fim, a pesquisa, através de todo o aparato doutrinário, jurisprudencial, aponta que o nepotismo é algo característico da cultura brasileira, mas, que vem sendo modificada por força da Súmula Vinculante nº 13 e sua aplicação aos casos concretos.

Palavras-Chave: Nepotismo. Cargos Públicos. Proibição Administrativa.

ABSTRACT

Nepotism is constituted by the designation of relatives for the filling of positions commissioned within the Public Administration. Its practice configures an antagonistic to the juridical order of the country, violating the constitutional principles expressed in the caput of art. 37. The favoring of relatives in nepotism is purely based on sanguine criteria for the filling of public offices, mainly affecting the principles of impersonality and administrative morality, since public performance must always be based on non-segregationist social benefits, as well as acting with honesty and dignity. Against this, the Federal Supreme Court issued the Binding Precedent No. 13, which sought to prevent the nepotism practice in the State direct and indirect organization, as well as in its federative entities, the union, the states and the municipalities. Nonetheless, the Binding Precedent No. 13 prohibits the appointment of a spouse and relatives, up to third degree, of nominating authority who holds a management position, leadership or counseling, for the development of positions of free appointment and dismissal. This reality faced by the Brazilian Public Administration was the most relevant reason for carrying out the studies that ended in this paper, which seeks to observe the reasons that led Brazil to be a nepotic country, analyze the constitutional principles, and the country's historical-social influence in the construction of the Binding Precedent No. 13 that resulted in the prohibition of nepotism, in face of all the legal norms that exist in the juridical scenery of the country to restrain it, besides to its practice being forbidden by the 1988 Federal Constitution. As the methodology, it is an inductive study, with a exploratory and qualitative approach. As for the technical procedure, the work is developed through bibliographic research and documentary analysis. The most diverse administrative and constitutional doctrines, as well as the jurisdictional decisions of the Brazilian Courts, articles and the internet are the research base of this paper. Also, the historical-evolutionary procedure is used. Finally, the research, through the whole doctrinal apparatus, jurisprudential, points out that nepotism is something characteristic of Brazilian culture, but, that has been modified by Binding Precedent No. 13 and its application to concrete cases

Keywords: Nepotism. Public Office. Administrative Probity.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGR	Agravo Regimental
ART.	Artigo
CF	Constituição Federal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
MC	Medida Cautelar
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
ONU	Organização das Nações Unidas
RCL	Reclamação
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJ	Tribunal de Justiça
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR	14
2.2 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	15
2.2.1 CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO.....	16
2.3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	16
2.3.1 SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	17
2.3.1.1 Medidas Provisórias	17
2.3.1.2 Estado de Defesa	18
2.3.1.3 Estado de Sítio	19
2.5. PRINCÍPIO DA MORALIDADE	21
2.6. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	22
2.8. PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE	24
2.8. PRINCÍPIO DA ISONOMIA	25
3 CONCEITUAÇÃO E ELEMENTOS HISTÓRICO-SOCIAIS ACERCA DO NEPOTISMO NO BRASIL E OS PRECEDENTES JUDICIAIS QUE CONSOLIDARAM A SÚMULA VINCULANTE Nº 13	27
3.1 CONCEITO E HISTORICIDADE DO NEPOTISMO NO BRASIL	27
3.2 A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13.....	30
3.2.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1521-4/RS.....	30
3.2.2 MANDADO DE SEGURANÇA 23.780-5/MA.....	31
3.2.3 AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N.12-6/DF.....	32
3.2.4 RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 579.951/RN	33
3.4 DAS DEMAIS NORMAS JURÍDICAS BRASILEIRAS ACERCA DO NEPOTISMO NO ORDENAMENTO PÁTRIO	37

3.4.1 A LEI Nº 8112/90.....	37
3.4.2 O DECRETO Nº 7.203/2010.....	38
3.4.3 A LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 1 DE OUTUBRO DE 2007	40
4. A APLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	42
4.1. DAS FORMAS DE NEPOTISMO VEDADAS PELA SÚMULA VINCULANTE Nº 13	42
4.1.1 DO NEPOTISMO CRUZADO	43
4.2 ABRANGÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13	44
4.2.1 DO PARENTESCO EM LINHA RETA, COLATERAL OU POR AFINIDADE, ATÉ O TERCEIRO GRAU..	44
4.2.2 DA MESMA PESSOA JURÍDICA	46
4.2.3 DOS CARGOS DE COMISSÃO OU CONFIANÇA E FUNÇÃO GRATIFICADA	47
4.3 DA EXCEPCIONALIDADE DOS CARGOS POLÍTICOS PELA SÚMULA VINCULANTE Nº 13.....	48
4.4 A JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA ATUAL SOBRE NEPOTISMO: COMO ESTÃO DECIDINDO OS TRIBUNAIS BRASILEIROS.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

Trata-se o nepotismo de um instituto presente e enraizado no Brasil e em sua Administração Pública. Sua prática viola os princípios que regem o direito administrativo, mais precisamente, os chamados supraprincípios da supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público, dos quais derivam todos os outros princípios a serem observados pela organização estatal.

Nepotismo, no âmbito do direito administrativo, configura-se através do benefício daqueles parentes de autoridades nomeantes, por meio de designações em cargos públicos. A sua prática vem sendo configurada desde o período colonial do país, sendo uma herança portuguesa conserva até os dias atuais na cultura brasileira.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, esta vem a deixar claro todos os princípios indispensáveis à atuação administrativa, em seu art. 37, *caput*, de forma que o Poder Público deve utilizar-se da máquina pública não para benefício do particular ou de seus servidores, mas para a satisfação do interesse público.

Falar em interesse público é delimitar a atuação e uso da coisa pública em favor de toda uma sociedade, de forma que o agir estatal venha a beneficiar o máximo de pessoas possível através da sua atividade.

Não obstante, a prática do nepotismo desonra à Constituição Federal quando utiliza-se de interesse particular ou influência sanguínea para o preenchimento dos cargos comissionados à disposição da autoridade nomeante.

Face a isso, o Supremo Tribunal Federal (STF) resolveu editar a Súmula Vinculante nº 13, após inúmeras discussões pelo plenário, que busca resguardar, principalmente, os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, de modo que sejam utilizados critérios objetivos para a lotação dos cargos de livre nomeação e exoneração.

Conquanto, buscar-se-á entender a origem do nepotismo e o porquê da sua existência dentro da cultura brasileira, visto que, apesar da inúmeras maneiras que o Poder Judiciário busca de reprimi-lo, ainda é algo existente e constante na Administração Pública do País.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar as justificativas que levaram o Brasil a ser um país nepótico, mesmo com tantas armas jurídicas utilizadas em seu combate.

Quanto aos objetivos específicos, visar-se-á interpretar os princípios aos quais a Constituição de 1988 subordina o Poder Público; analisar-se-á o contexto histórico do país, desde a sua colonização pelos portugueses até os dias de hoje; assim como, as decisões judiciais que antecederam a edição da Súmula Vinculante nº 13 e, ainda, procurar-se-á

entender o alcance da Súmula Vinculante nº 13, vez que esta é a norma jurídica que mais entrava o nepotismo no Brasil.

O principal motivo para a realização desta pesquisa e constituídos diversos casos de nepotismo presentes dentro da Administração Pública ainda hoje, mesmo após a edição da Súmula Vinculante nº 13, como também nas diversas decisões judiciais que procuram obstar este descumprimento constitucional, além dos motivos que levam a dificuldade da sua aplicação.

No tocante à metodologia, trata-se de um estudo indutivo, visto que inicia-se com o estudo de uma premissa menor para uma premissa maior, com vertente exploratória e abordagem qualitativa, visto ser este o método mais apropriado para o estudo, buscando analisar os princípios constitucionais, bem como a influência histórico-social do país na construção da Súmula Vinculante nº 13 e na vedação do nepotismo.

Quanto ao procedimento técnico, o trabalho será desenvolvido através de pesquisa bibliográfica e análise documental. As mais diversas doutrinas jurídicas, tendo em vista este ser um trabalho interdisciplinar, assim como as decisões jurisdicionais dos Tribunais brasileiros, artigos e a internet são a base de pesquisa desta monografia. Também utilizar-se-á do procedimento histórico-evolutivo.

Desta forma, o trabalho divide-se em três capítulos, de modo que o primeiro capítulo, tem o objetivo de explicar os princípios trazidos pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*, princípios estes a serem observados pela Administração Pública no desenvolver das suas atividades, sempre em busca da satisfação do interesse público. Serão explicados, aqui, os supraprincípios da supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público e, ainda, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, pessoalidade e eficiência.

O segundo capítulo tratará da conceituação do nepotismo e elementos históricos concernentes a ele e sua afirmação na cultura brasileira. Será uma explanação acerca dos precedentes judiciais que antecederam a edição da Súmula Vinculante nº 13 e as discussões no Supremo Tribunal Federal até a sua aprovação.

O terceiro e último capítulo, buscar-se-á fazer uma análise acerca da aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13, trazendo as espécies existentes no ordenamento jurídico brasileiro e a sua abrangência, procurando expor de forma clara e objetiva o teor textual da referida Súmula. Para finalizar, será exposto como os Tribunais brasileiros vêm decidindo sobre o nepotismo, face a existência da vedação e dos princípios constitucionais do art. 37, *caput*, CF/88.

2 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sabe-se que os princípios são o norte do ordenamento jurídico, de forma que são eles os responsáveis por auxiliar o aplicador da norma, quando trazidos do plano material para o plano prático.

Nas palavras de Marinela (2016, p. 79) os princípios "[...] são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas e instintos subsequentes de uma disciplina. São os alicerces, os fundamentos da ciência, e surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas".

Observa-se com o Direito Administrativo, que não é diferente. A Constituição Federal contemplou, em seu art. 34, *caput*, os princípios a serem observados pelos agente públicos ao interpretar e aplicar a lei administrativa. Além disso, a Carta Magna traz em seu corpo normativo inúmeros princípios a serem obedecidos no bojo administrativo, de maneira implícita e dispersa.

Constata-se que todo o ordenamento jurídico administrativo tem, como fundamento inicial, dois princípios constitucionais implícitos basilares, dos quais originam-se todos os outros: o princípio da supremacia do interesse público e, o princípio da indisponibilidade do interesse público. Apesar de não haver um artigo específico para tratar deles, é possível percebê-los ao decorrer do texto constitucional e legal.

Ainda, dentre os princípios explícitos trazidos pela Constituição, em seu art. 34, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Nessa compreensão, os princípios são tão importantes ao cenário jurídico-administrativo que, o legislador os contemplou na lei de maior importância do país, qual seja, a Constituição.

2.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR

Verifica-se que, de acordo com esse princípio, o interesse da coletividade deve se sobressair em face do interesse privado. Assim, o benefício da sociedade deverá sempre prevalecer diante de necessidades de indivíduos específicos.

Evidencia-se que é a partir desse princípio que o Estado vale-se de garantias exorbitantes quando conflitante com o interesse particular de determinada pessoa, como por exemplo, a possibilidade de alteração e rescisão unilateral dos contratos feitos com particulares, desde que inexistam ali interesse público. Ou, ainda, quando a Administração anula seus próprios atos em decorrência da inoportunidade e conveniência, denominada autotutela.

No entanto, conforme Carvalho (2015, p.60),

[...] essas prerrogativas do interesse público sobre o privado não são manipuladas ao bel prazer da Administração, pois, na verdade, esta não possui um Poder puro e simples, mas um Poder-dever para bem desempenhar sua função que é administrar de forma a satisfazer as necessidades da coletividade (CARVALHO, 2015, p. 60)

Nessa esteira, a proeminência da vontade estatal, quando esta visar o benefício social, sobressai à vontade exclusiva. Assenta-se na visão doutrinária de Marinela (2016, p.83)

A utilização desse princípio só será legítima quando aplicado como instrumento para o alcance de interesses coletivos, não se admitindo a sua utilização para satisfazer apenas interesses ou conveniências apenas do aparelho estatal e, muito menos, dos agentes governamentais. (MARINELA, 2016, p. 83)

Salienta-se que, quando os privilégios jurídicos concedidos, decorrentes desse princípio, forem violados, assim como qualquer outra norma jurídica, poderá haver sua correção judicial por meio de todos os remédios constitucionalmente garantidos: habeas corpus, habeas data ou Mandado de Segurança.

2.2 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Tem-se que este princípio surge com o intuito de limitar a atuação do administrador, frente ao princípio da supremacia do interesse público. Ele concede os freios necessários para que o agente público possa valer-se dos benefícios concedidos por lei, ao Estado que busca a satisfação das necessidades sociais, para que aquele não abuse dos privilégios decorrentes da sua função pública.

Um exemplo de aplicabilidade deste princípio pode-se citar as chamadas cláusulas exorbitantes, presentes nos contratos celebrados pela Administração Pública. Em contrapartida a essas prerrogativas concedidas ao Estado, havendo a prévia licitação, anterior a qualquer contrato firmado, de forma que esta contratação seja feita de forma imparcial e proba, afim de atender a finalidade social a que se destina.

Desta forma, com base doutrinária, extrai-se que:

[...] Isso equivale a dizer que o Estado detém determinados privilégios em razão do particular numa posição vertical que lhe autorizaria subjulgá-lo, de tal sorte que o interesse do indivíduo haveria sempre que ceder espaço naquilo que confrontasse com o interesse coletivo. E o Estado não possui essa ascendência apenas por ser a pessoa jurídica de direito pública criada na forma constitucional, mas, também e notadamente, em razão de ser ele próprio que dita e especializa o que seja interesse público. (LOUBET, 2009, p.46).

Dessarte, pode-se verificar que as necessidades coletivas deverão sempre ser supridas pelo Poder Público, visto que a lei o beneficia em determinadas situações. No entanto para que haja a satisfação social e não um abuso pelo uso inadequado das prerrogativas concedidas ao Poder Público, o Estado sempre terá , este entendimento consubstancia-se por meio do princípio da indisponibilidade do interesse público.

2.2.1 Conceito de Interesse Público

Torna-se relevante analisar o conceito de interesse público, visto que compreende um conceito jurídico indeterminado. Nesse entendimento, busca-se definir o que seria interesse público. De acordo com livros administrativistas, "é que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou sejam dos interesses de cada indivíduo como partícipe da sociedade [...]" (MELLO, 2009, p.60).

Verifica-se, ainda, uma diferenciação no que seria correspondente ao interesse público primário e secundário, de forma que o primeiro se refere ao conjunto de interesses comuns de toda a sociedade, enquanto o segundo se refere às necessidades estatais, considerada em sua pessoa jurídica dotada de personalidade e detentora de direitos.

Conforme discorre Marinella (2016, p.83) os interesses secundários estatais devem ser levados em consideração apenas quando coincidirem com os interesses de toda a sociedade, qual seja, o interesse público primário. Desta forma, percebe-se que o conceito de interesse público corresponde à junção de necessidades particulares dos indivíduos, quando estes são analisados, não em suas particularidades, mas como sociedade.

2.3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Compreende-se, quando aprendido sob a ótica do direito privado, que o Princípio da Legalidade preleciona que "tudo é permitido, quando não for proibido". Assim, o indivíduo é livre para praticar todas as condutas que quiser, desde que não estejam censuradas pelo ordenamento jurídico. A CF/88, em seu art. 5º, II, nos traz que "ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", embasando, dessa forma, a premissa já citada.

Constata-se que, quando trazido à realidade administrativa, o princípio da legalidade só permite ao agente público praticar atos quando a lei assim o disser expressamente. Ou seja,

a atuação do servidor está restrita a autorização legal, e, nos limites que a lei determina. Há, aqui, uma submissão à lei. Assim, destaca Marinella (2016, apud MEIRELES, 2003, p. 86):

[...] a validade e a eficácia da atividade administrativa ficam condicionadas à observância da norma legal. Significa dizer que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos legais e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou se desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MARINELLA, 2016 apud MEIRELES, 2003, p. 86).

Infere-se daí que, o princípio da legalidade para o direito administrativo trata-se de uma atuação do agente público em conformidade com o texto da lei, sem que aquela comprometa a discricionariedade que o servidor possui.

2.3.1 Situações excepcionais ao princípio da legalidade

Mello (2009), mostra três situações em que serão excepcionadas ao princípio da legalidade, trazidas pela própria Constituição, que são: Medidas Provisórias, Estado de Defesa e Estado de Sítio. Passa-se a analisar essas três situações, conforme o ensinamento do doutrinador retromencionado. De tal modo, as exceções trazidos por Mello (2009), se configuram frente ao Estado legalista que o Brasil, visto que só se consideram como leis as normas jurídicas positivadas, escritas.

Diante disso, serão analisados as três medidas excepcionais ao princípios da legalidade que são trazidas pela CF/88, quais sejam, as Medidas Provisórias, o Estado de Defesa e o Estado de Sítio.

2.3.1.1 Medidas Provisórias

Extraí-se que, reguladas pelo art. 62 da Constituição Federal, as medidas provisórias poderão ser feitas quando o Estado estiver diante de uma situação relevante e urgente, onde o Presidente poderá adotar medidas provisórias com força de lei, a serem submetidas imediatamente para o Congresso. Os parágrafos e incisos do art. 62 trazem as regras e vedações a serem aplicadas às medidas provisórias vigentes. Conforme o art. 62, da Constituição Federal "em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional".

As Medidas Provisórias constituem-se atos praticados pelo Presidente da República de maneira monocrática e unipessoal (MASSON, 2016), sem que seja necessária toda a burocracia presente no processo legislativo. A legitimidade é do chefe do Poder Executivo, como citada anteriormente, Presidente da República e, quando trazida pela Constituição Estadual, também do Governador. Através do princípio da simetria, entende-se também ser possível a edição de Medidas Provisórias também pelo chefe do Executivo Municipal, quando a Lei Orgânica do Município trazer a sua permissiva.

Ainda, para que seja editada a Medida Provisória, pelo Chefe do Executivo, faz-se necessária a existência dos pressupostos urgência e relevância. Isso leva-se a entender que este ato não deverá ser praticado sempre que o Presidente da República o entenda possível mas, sim, quando houver comprovadas a relevância e urgência que o levaram a fazer a Medida Provisória. Por isso, observa-se que o STF já entendeu que pode, sim, haver intervenção do Judiciário no que tange a esses pressupostos, mesmo que seja de forma excepcional.

As disposições contidas no §1º, do art. 62¹ da CF/88 trazem as matérias que não poderão ser tratadas através de Medida Provisória; seu prazo é de 120 dias e, transcorrido esse tempo, desde que não tenha sido encaminhada às casas legislativa e, convertida em Lei, a Medida Provisória perde sua eficácia e para de produzir efeitos.

2.3.1.2 Estado de Defesa

Esboçado na Constituição Federal em seu art. 136, o Estado de Defesa se caracteriza por medidas tomadas em face da necessidade de preservação ou restabelecimento da ordem pública ou paz social, quando atingida por ameaça grave e iminente instabilidade institucional ou, ainda, calamidade de grandes proporções na natureza. A competência é do Presidente da

¹Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
b) direito penal, processual penal e processual civil;
c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

República, assim como as Medidas Provisórias, com a ressalva de que, aqui, precisa-se da autorização do Congresso Nacional para que sejam colocadas em prática, sendo requisito de eficácia (art. 136, §4º).

De acordo com o texto literal do art. 136:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;
- b) sigilo de correspondência;
- c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 2º O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

§ 3º Na vigência do estado de defesa:

I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;

II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;

IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa. (BRASIL, 1988)

Desta forma, o Congresso Nacional terá o prazo de 24 horas para ser comunicado acerca do Estado de Defesa e, deverá apreciar o ato e decidi-lo, por maioria absoluta. Sua rejeição pelas Casas Legislativas cessa de imediato a eficácia do decreto.

2.3.1.3 Estado de Sítio

Depreende-se que o Estado de Sítio visa proteger o Estado, quando este estiver em condições de guerra ou calamidade pública. Assim como o Estado de Defesa, deverá o decreto ser aprovado pelo Congresso Nacional e, a competência para sua edição é do

Presidente da República. Esta medida excepcional vem regulada nos arts. 137, 138 e 139 da Constituição Federal, que assim estão dispostos:

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta. (BRASIL, 1988)

Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

§ 1º - O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

§ 2º - Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas. (BRASIL, 1988)

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;

III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

IV - suspensão da liberdade de reunião;

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa. (BRASIL, 1988).

Diante disso, faz-se necessário o preenchimento de alguns requisitos para que o Estado de Sítio seja decretado, quais sejam, a comoção grave de repercussão nacional; ineficácia das medidas adotadas nos Estado de Defesa; declaração de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. Tem-se que o Estado de Sítio também deverá obedecer ao prazo de 30 dias estabelecido na Lei Maior, ou, pelo período temporal em que a guerra perdurar.

2.4. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Extraí-se da doutrina que, quando se fala em uma atuação impessoal, corresponde a dizer que, em suas funções, o Estado deverá agir de maneira não discriminatória ou diferenciada. Ao praticar seus atos, o Poder Público deverá buscar a satisfação do máximo de pessoas possível, não apenas indivíduos específicos ou com interesses pessoais. Infere-se que seu objetivo é a efetivação real e concreta do interesse público.

Assegura-se que existem duas visões sobre o que seria agir de maneira impessoal. A primeira, corresponde a atuação estatal que não segrega, cuja força motriz se concentra na satisfação dos anseios da sociedade, considerada como um grupo uno, e, não apenas em benefício ou prejuízo de determinadas necessidades particulares ou pessoais. Por outra ótica, tem-se que quando o agente público pratica atos em decorrência de sua função pública, não é ele quem age, mas sim o Estado por intermédio do servidor. Quando um prefeito constrói uma escola, quem o faz não é a pessoa do prefeito, mas sim o Município pelo qual ele foi eleito.

Sobre este princípio, destaca Mello (2009, p.114):

[...] traduz a ideia de que a administração tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo, nem perseguições são toleráveis. Simpatia ou animosidades pessoais ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa. (MELLO, 2009, p. 114)

Não obstante, observa-se que a atuação administrativa deverá buscar ser impessoal, não discriminativa, não segregacionista, de modo que alcance a sua finalidade pública e beneficie o maior número de pessoas possível, dentro da sociedade.

2.5. PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Evidencia-se que o agir com moralidade exigido à Administração Pública corresponde a uma atuação proba e ética, não-corrupta, com boa fé, em face da sua responsabilidade com a coisa pública e alheia. O agente público tem a obrigação de atuar com honestidade, pois, sua função exige a administração de algo que não lhe pertence, cuja propriedade é de toda a sociedade. Agindo assim, pois, o Estado garante a boa funcionalidade do Poder Público.

Compreende-se que a moralidade administrativa não deve ser confundida com a moralidade social. A segunda, vista como ditadora de regras sociais, cujo objetivo é esclarecer

o que seria o bem e o mau para aqueles que vivem em comunidade, a primeira tem como principal função guiar aquele que administra a coisa pública a agir com honestidade e ética, como uma maneira clara de garantir a eficiência do Poder Público e a satisfação social, no que tange aos papéis obrigacionais do Estado.

A Constituição de 1988 constituiu o princípio da moralidade e, para sua efetivação, muitas são as leis extravagantes encontradas no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo da Lei 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei Anticorrupção (Lei 12846/13). Além das diversas formas de concretização desse princípio, dentro da própria Carta Magna, como o art. 37, §4º que regula a improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade do Presidente da República, encontrados em seu art. 85, V.

Em conformidade com Di Pietro (2016), este princípio "embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria administração ou pelo Poder Judiciário." (DI PIETRO, 2016, p. 149).

Desta forma, a atividade administrativa deve sempre ser pautada dentro da honestidade e probidade, visto que o agente público está lidando com coisa alheia, pertencente a toda sociedade, em respeito ao princípio da moralidade administrativa, ressaltando ainda que esta se difere da moral social.

2.6. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Em consonância com o texto constitucional, os atos praticados pela Administração Pública são públicos e, deverão ser publicados ou afixados nos órgãos oficiais, apenas se restringindo a este princípio os casos excepcionados pela própria lei. Existe, com toda evolução tecnológica sofrida nos dias atuais, a possibilidade dessa divulgação ocorrer por meios eletrônicos, ocasionado pela facilidade de acesso à internet.

De acordo com os ensinamentos de Meirelles (1990, p.89), "publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início dos seus efeitos externos." .O autor, ainda completa dizendo, "daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros " (MEIRELLES, 1990, p.89).

Aduz-se que por se tratar de coisa pública, o Estado deverá divulgar amplamente todos os seus atos para que, aqueles interessados direta ou indiretamente, possam se manifestar

acerca da legalidade daquela manifestação estatal. Assim, o ato só será considerado válido quando houver tido sua publicação, sendo um requisito a ser cumprido e, sujeito a sua anulabilidade.

Assegura-se que, a lei traz algumas hipóteses excepcionais cujo princípio da publicidade não será aplicado, em respeito a outros direitos fundamentais presentes na própria Constituição, em seu art. 5º, no seu inciso LX, dispõe sobre a vedação da publicidade dos atos processuais quando estes violarem a defesa à intimidade ou o interesse social. Constatase que há a predominância do interesse público. Entende-se que a interpretação desse inciso deverá ser levada em consideração juntamente com o inciso X do mesmo artigo, que versa sobre a inviolabilidade da intimidade, a honra, a vida privada e a imagem das pessoas. Também estará em análise conjunta os incisos XI e XII, que protegem a inviolabilidade de domicílio, salvo as hipóteses exceções em lei e, o sigilo das comunicações telegráficas, de dados e telefônicas.

Quando analisado o inciso XIV, do art. 5º da Constituição, tem-se que a garantia de todos de acesso à informação, de forma a proteger o sigilo quanto à fonte, quando este for necessário ao exercício da profissão.

Considera-se como exceção ao princípio da publicidade as hipóteses em que forem necessárias a prestação de informações relativas ao interesse particular ou, da sociedade como um todo, da forma que o inciso XXIII garante, ressalvando, ainda, a necessidade de não prestá-las quando estiverem em jogo a segurança estatal e da sociedade.

Resguarda ainda, a Constituição, o direito de informação relativo à pessoa, nos termos do remédio constitucional Habeas Data, conforme art. 5º, LXXII. Será então utilizado tal remédio quando houver negativa comprovada, do órgão estatal, em prestar a informação pessoal solicitada.

Ressalta-se que a os órgãos público aos quais são exigida a publicidade dos atos pela Lei, engloba amplamente aquelas repartições que compõem à Administração Pública direta e indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Empresa Pública e Sociedades de Economia Mista), mas também às empresas privadas que se beneficiam de orçamento público.

Nessa orientação, percebe-se que não se deve também confundir a publicidade e a publicação, pois, quanto a primeira é gênero, a segunda é espécie. A publicidade pode ser efetivada por diversas formas, seja ela fixação em órgão público, publicação em sites e diários oficiais ou ainda em jornais de grande circulação local. Já a publicação revela-se com uma das formas de efetuar a publicidade.

2.8. PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE

Consubstancia-se que falar de uma administração efetiva é falar em gasto mínimo, com o resultado mais produtivo possível. Nesse entendimento, o princípio da efetividade busca orientar ao administrador a agir de maneira eficiente, econômica, porém, de forma que venha a satisfazer às necessidades públicas.

Depreende-se que esse princípio foi adicionado à Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 19/98², pois, apesar de já subentendida em seu texto, o legislador entendeu por necessário dar uma importância maior visto a sua relevância para a concretização do interesse público.

Neste sentido, "A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional" Marinela (2016, p. 99). Ou seja, a atuação administrativa deverá sempre ser guiada pela necessidade de se alcançar o máximo de resultados, com a menor utilização dos recursos públicos financeiros.

O entendimento é que a lei brasileira encontrou algumas maneiras de garantir a aplicabilidade real deste princípio. Lei nº 8987/95 já trazia em seu corpo normativo este princípio, como seu art. 6º que normatiza a concessão e permissão dos serviços públicos, bem como nos revela o que seria um serviço público adequado. Neste diapasão, a EC nº 19/98 modificou o texto constitucional com instrumentos que visam a aplicação prática do princípio da eficiência.

Dentre esses instrumentos, destaca-se a necessidade de comprovação da eficiência do servidor público para que este venha a adquirir estabilidade como difere o art. 41, CF/88. Há, também, a necessidade da Administração respeitar os limites legais para gastos com despesas de pessoal, cuja previsão deverá constar em lei complementar. Para a União, esse limite é de 50%, para Estados e Municípios é de 60% (art. 19, Lei complementar nº 101/00).

No que diz respeito aos servidores públicos, verifica-se que a eficiência é requisito a ser cumprido para manutenção da estabilidade, de acordo com o art. 41 da Lei Maior. Ainda, a EC 19/98 trouxe outra forma de garantia da eficiência, dessa vez feita pelo próprio cidadão, de forma que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art.37, §3º, CF).

² De acordo com essa Emenda Constitucional, o art. 37 da CF/88 passou a ter a seguinte redação: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

Ainda, sobre este princípio, destaca Marinela (2016, p. 102):

O princípio da eficiência é algo muito desejado. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o seu controle que, apesar de todas as regras ditas, mais parece um simples adereço, um enfeite agregado ao art. 37, ou até, como preferem alguns, trata-se de um mero extravasamento de uma aspiração dos membros do Poder Constituinte Reformador. Na verdade, de que valem a sua prescrição expressa e os instrumentos constitucionais para sua efetivação, se eles dependem de regulamentação, e até agora as regras não vieram; se dependem de ações práticas e de investimentos, e até agora pouco foi feito. Dessa forma, a eficiência não deixa de ser uma mera utopia, um sonho... (MARINELA, 2016, p. 102)

Assim, o princípio da eficiência mostra-se válido para a busca do interesse público e um funcionamento eficaz da Administração Pública porém, apesar disso, sua simples previsão na Carta Magna não considera-se suficiente, já que necessita de regulamentação especial que reforce ainda mais a necessidade de sua aplicação.

2.8. PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Com fulcro nessa análise dos princípios, destaca-se ainda o princípio da isonomia, que como o princípio da legalidade, rege não somente o Direito Administrativo visto sua previsão constitucional, devendo então ser observado por todos os aplicadores do Direito. Historicamente sua gênese observa-se na Lei das XII Tábuas, quando seu texto diz que não deverá haver privilégios trazidos pela Lei. Assim, extrai-se que isonomia significa igualdade, qual seja um tratamento igualitário a todos que estão sujeitos às normas daquele ordenamento jurídico. Cita-se como exemplo Édito de Caracala, que nasce no Império Romano, vem subsequente para garantir a igualdade e liberdade dos povos, em 212. d.C (Shmoller, 2017).

Com a Revolução Francesa e seus princípios de igualdade, liberdade e fraternidade, constata-se que a isonomia vem se consolidar a nível mundial. Então, confirma-se que o Iluminismo chega com a noção de que todos são iguais e merecem o mesmo tratamento, sem distinção de classe, sendo estendido posteriormente a sua interpretação para uma igualdade étnica e de gênero.

Sob um critério histórico, as primeiras constituições que consolidam este princípio são as francesa e americana sendo que, após a Segunda Guerra, a ONU apresenta a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que diz "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade".

Inserido no Brasil pela Constituição de 1934, o art. 113, I determinava que "Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo,

raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas".

Trazendo á realidade atual do país, configura-se que a Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da isonomia diversas vezes em seu texto, como quando traz a liberdade de crença religiosa em seu art. 5º, VIII, a igualdade racial (art.4º, VIII) ou a igualdade jurisdicional (art. 5º, XXXVIII), dentre outros. Falar em isonomia, pelo olhar jurídico brasileiro, compreende que os iguais são tratados de maneira igual e, os desiguais de maneira desigual, no passo das suas desigualdades.

No tocante ao Direito Administrativo, pode-se ver este princípio em prática nas licitações e nos concursos públicos, por exemplo. Aqui, todos os interessados podem participar, de forma que os melhores (melhor proposta) ou mais competentes (mais bem colocado) são escolhidos para, então, compor os quadros da Administração Pública.

Destarte, em caso de certames que preveem restrições, exaure-se que não há o que falar em violação deste princípio quando a função necessita daquela limitação para se executada. A exemplo, quando o concurso de salva-vidas traz, em seu edital, que cadeirantes não poderão concorrer aquele exame, não existe desrespeito ao princípio em questão, em face da ausência de aptidão física para o execução daquelas atividades. Haveria, então, violação a isonomia, se o cargo a ser ocupado fosse para o exercício de funções administrativas, pois, o candidato cadeirante possuiria os requisitos para cumprir as obrigações inerentes ao cargo.

Desta forma, tem-se que o princípio da isonomia se aplica em todo o ordenamento jurídico brasileiro e, no cenário administrativo, se consolida através dos concursos públicos e processos licitatórios, por tratar os concorrentes de maneira igualitária, de modo a garantir a melhor escolha e, promover de maneira mais adequada o cumprimento do interesse público. Dispõe-se, ainda, que um processo seletivo com critérios distintivos não viola o princípio da isonomia sempre que a melhor execução daquela atividade assim o exija.

3 CONCEITUAÇÃO E ELEMENTOS HISTÓRICO-SOCIAIS ACERCA DO NEPOTISMO NO BRASIL E OS PRECEDENTES JUDICIAIS QUE CONSOLIDARAM A SÚMULA VINCULANTE Nº 13

Em estudo específico sobre o nepotismo, pode-se verificar os precedentes que contribuíram para que o nosso ordenamento jurídico proíba a prática de Nepotismo. Movidos, principalmente, pelos princípios trazidos expressa e implicitamente na Carta Magna de 1988, a Súmula Vinculante nº 13 surge para modificar a estrutura da Administração Pública que vinha sendo construída desde os primeiros momentos de colonização do país, nessa linha de raciocínio, analisados os princípios de maior relevância para o cenário público-administrativo do Brasil no capítulo anterior, passa-se aos estudos do conceito, elementos históricos e dos precedentes que levaram à criação da Súmula Vinculante nº 13.

3.1 CONCEITO E HISTORICIDADE DO NEPOTISMO NO BRASIL

Na análise específica do nepotismo, verifica-se que constitui como algo antigo em nossa sociedade. Pode ser considerado como a necessidade inerente ao ser humano, de valer-se de pessoas com quem possui afinidade, para confiar-lhe determinadas situações. Essa afirmação pode ser corroborada em texto, sob enfoque histórico que se vislumbra essa possibilidade, como a Bíblia quando, em uma de suas passagens, traz que Deus envia seu Filho para salvar a humanidade. Nesse Livro, considerado o mais conhecido da história, tem-se que: "Porque Deus amou o mundo de tal maneira que deu o seu Filho unigênito, para que todo aquele que nele crê não pereça, mas tenha a vida eterna." (João, 3:16)

Aduz-se que, apesar de sua prática já ser usual há tempos na sociedade, a palavra nepotismo origina-se no âmbito das Igrejas Católicas, cujo termo era utilizado para definir quando os sobrinhos do Papa eram presenteados com cargos administrativos dentro da estrutura organizacional da Igreja. Só posteriormente passou-se a chamar de nepotismo o favorecimento de amigos e familiares, por parte dos agentes públicos, cujos cargos da Administração Pública eram preenchidos através do critério de afinidade que estes tinham com aqueles. Em concordância a isso, o Ministro Lewandowski, no bojo do Recurso Extraordinário 579.951-4/RN, trouxe que:

(...) do ponto de vista etimológico, a palavra “nepotismo” tem origem no latim, derivando da conjugação do termo nepote, significando sobrinho ou protegido, com o sufixo “ismo”, que remete à idéia de ato, prática ou resultado. A utilização desse termo, historicamente, advém da autoridade exercida pelos sobrinhos e outros aparentados dos Papas na administração eclesiástica, nos séculos XV e XVI de nossa era, ganhando, atualmente, o significado pejorativo do favorecimento de parentes por parte de alguém que exerce o poder na esfera pública ou privada. (BRASIL, STF. RE 579.951-4/, fls. 06)

Com isso, “o nepotismo, grosso modo, é a concessão de privilégios ou de cargos na Administração Pública sob o exclusivo influxo dos laços de parentesco.” (RODRIGUES, 2012, p.205).

Desta forma, no contexto do Direito Administrativo, bem como de todo o ordenamento jurídico brasileiro, configura-se o nepotismo quando servidores públicos, valendo-se da sua função ou influência dentro da Administração Pública, favorece a amigos e familiares simplesmente por o serem. Esse favorecimento se dá, principalmente, através da concessão de acesso em cargos públicos, onde não há nenhum tipo de avaliação de mérito ou competência. O familiar ou amigo, agora, compõe a Administração Pública simples e puramente por causa dos laços afetivos ou sanguíneos.

Nesses termos, nepotismo pode ser entendido como “[...] todo favorecimento derivado dos vínculos de parentesco. Favorecimento é um termo que se refere às decisões que não se baseiam exclusivamente em critérios meritocráticos” conforme Araújo (2009, *apud* JÚNIOR 2006, p.106).

Exsurge que, apesar de o termo Nepotismo nascer dentro do cenário católico, seu surgimento no âmbito público-administrativo do Brasil aparece em plena colonização, em decorrência dos costumes portugueses trazidos e enraizados na cultura brasileira. Conforme Lopes (2014, p.26):

Frente ao problema e à sua difícil eliminação, admita-se que a questão tenha raízes mais profundas do que parece à primeira vista. A explicação para a persistência do nepotismo deve ser buscada no contexto histórico de formação da nossa sociedade, em especial relacionada à nossa colonização. (LOPES, 2014, p. 26).

Em consonância com sua história, constata-se que o Brasil que estava iniciando o seu período colonial, estar em um cargo público era sinônimo de prestígio e, compunha os sonhos mais profundos dos que ali habitavam à época. Aqueles lotados em funções públicas garantiam sua manutenção e extensão ao logo do tempo através dos familiares, como os filhos e netos, ou amigos. Havia um pensamento comum de utilizar-se da máquina pública e, como

consequência, acarretaria no benefício privado daqueles. Sobre este período, Carvalho (2013) traz que

Só tem cargo público quem é nobre e esse pode exercer privilégios sem culpa. O nobre age rápido. A concepção era clara: obter mais posições para somar sem perda do que já se tinha. Serviam as novas obtenções para os filhos, netos e os amigos, com seus segmentos mais centrais, junto a um núcleo de mando, e aqueles médios das famílias agregados por sangue e os elementos franjais, externos à consanguinidade.(CARVALHO, 2013).

Desde o início dos relatos históricos do País, vê-se uma necessidade em ser parte do Poder Público, face o prestígio e benefícios que isso acarretava na vida daqueles. Era, então, como se o Administração Pública estivesse ali para que seus servidores pudessem usá-la como bem entendem, de forma a passar longe da satisfação do que, hoje, entende-se por interesse público. Evidencia-se a criação de grupos cujo interesse principal circulava ao redor da permanência nesses cargos.

Torna-se possível encontrar-se explicitamente o nepotismo na carta de Pero Vaz de Caminha, quando este solicita ao Rei de Portugal, logo após aportar em terras brasileiras, que o enviasse seu genro, Jorge de Osorio. Sobre este entendimento, Ferreira (2015, p.75 *apud* Damatta, 1984, p. 67):

Tendo como base os escritos de Roberto DaMatta: "Ali, naquele pedaço terminal e naquela hora de arremate, Caminha arrisca: "E nesta maneira, Senhor, dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta terra vi. E, se algum pouco me alonguei, Ela me perdoe, pois o desejo que tinha de tudo vos dizer, mo fez pôr assim pelo miúdo. 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 graça especial, mande vir da Ilha de São Tomé a Jorge de Osorio, meu genro – o que dela receberei em muita mercê." E conclui Caminha, como até hoje manda o nosso figurino de malandragem: "Beijo as mãos de Vossa Alteza deste Porto Seguro de Vossa ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500". (FERREIRA, 2015, p. 75 *apud* DAMATTA, 1984, p. 67)

Constata-se a notável necessidade que os portugueses tinham, de manter-se no controle e, como forma de assegurar isso, valeram-se de pessoas nas quais mantinham laços de confiança.

Frente a isso, "não tinham a mentalidade de se instalarem domesticamente como os colonos comuns da América britânica, por exemplo, mas de dominar e enriquecer na continuidade do público com o privado", (CARVALHO, 2013).

Com isso, assegura-se que o nepotismo foi, assim como muita coisa ainda presente na cultura brasileira, trazido por nossos colonizadores portugueses e, enraizados fortemente em nossos costumes, passando de herança colonial à vício da Administração Pública.

3.2 A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13

O debate acerca do Nepotismo e sua Legalidade não surge somente em 2008. Muito se discutiu judicialmente e, tantas outras foram as decisões que visavam proibir sua prática na Administração Pública. Tem-se que a necessidade de mudança abarcada por Súmula Vinculante não surge da noite para o dia, mas, sim, como um pequeno quebra cabeça que, de peça em peça acaba por dar origem à figura por completo.

3.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1521-4/RS

A discussão acerca dessa ADIn deu início após questionamentos acerca do texto que trazia a Emenda Constitucional n. 12, que visava modificar a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, com o pretexto de que estaria diante de um vício formal. Os dispositivos postos à análise diziam respeito à proibição do nepotismo nas três esferas de poderes, tal qual, Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estaduais. (BRASIL. STF, ADIn 1521-4/RS).

Conforme a Emenda Constitucional supracitada, o texto do art.20 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul passaria a ter a seguinte previsão:

Art. 1º - O artigo 20, da Constituição do Estado, fica acrescido dos seguintes parágrafos: “4º - Os cargos em comissão destinam-se à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento. 5º - Os cargos em comissão não podem ser ocupados por cônjuges ou companheiros e parentes, consanguíneos, afins ou por adoção, até o segundo grau: I - do Governador, do Vice-Governador, do Procurador-Geral, do Estado e dos Secretários de Estado, ou titulares de cargos que lhe sejam equiparados, no âmbito da administração direta do Poder Executivo; II - dos Desembargadores e Juizes de 2º grau, no âmbito do Poder Judiciário; III - dos Deputados Estaduais, no âmbito da Assembleia Legislativa; IV - dos Procuradores de Justiça, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça; V - dos Conselheiros e Auditores Substitutos de Conselheiros, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado; VI - dos Presidentes, Diretores-Gerais ou titulares de cargos equivalentes, e dos Vice-Presidentes ou equivalentes, no âmbito da respectiva autarquia, fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, empresa pública ou sociedade de economia mista (grifos nossos).(BRASIL. STF, ADIn 1521-4/RS).

No entanto, o STF se posicionou no sentido da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 12 e que não existia ali, qualquer vício. Sobre o assunto,

Contudo, o STF entendeu que não havia risco na manutenção do dispositivo, pois de índole constitucional e que conferia ao tema nepotismo tratamento uniforme nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, proibindo o exercício do cargo pelos parentes consanguíneos e afins até o segundo grau.

Assim, a Corte decidiu pela constitucionalidade da Emenda n.12 à Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, e indeferiu a suspensão cautelar do §4º do artigo 20 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação da Emenda Constitucional nº 12/95. (FERREIRA, 2015, p. 44).

O STF evidenciou, então, a necessidade que se tinha de haver uma discussão mais aprofundada acerca do tema nepotismo e, ainda, ressaltou que a Emenda n.12, que originou todo o debate, deixou transparecer em seu texto os princípios constitucionais presente no art. 37, *caput*, tais como o da impessoalidade, moralidade, legalidade e isonomia. Comentando acerca da referida ADIn, Ferreira (2015, p.44) aduz que:

A vedação de contratação de parentes para cargos comissionados ao abranger os cônjuges, companheiros e parentes consanguíneos, afins ou por adoção até o segundo grau (pais, filhos, irmãos) a fim de prestarem serviços justamente onde o integrante familiar despontou e assumiu cargo de grande prestígio inibe o nepotismo e atua na preservação da própria res pública. (FERREIRA, 2015, p. 44).

Frente a isso, nota-se a importância da ADIn n. 1521-4/RS para se chegar, hoje, à Súmula Vinculante n. 13, visto que a partir dela começou a se discutir acerca da vedação do Nepotismo dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

3.2.2 Mandado de Segurança 23.780-5/MA

Este remédio constitucional fora impetrado por uma servidora efetiva do Estado do Maranhão, mais precisamente da Secretaria de Educação e, que fora nomeada também a um cargo comissionado do TRT 16ª Região, ao tempo em que o vice-presidente daquele Tribunal possuía laços consanguíneos com a mesma. (BRASIL. STF, MS 23.780-5/MA)

O Tribunal de Contas da União decidiu, então, exonerá-la do cargo em comissão, à medida que a nomeação configurava-se ilegal diante do vínculo de parentesco que a servidora tinha com aquele que vice presidia o TRT 16ª, sendo aquela irmã deste. Conforme Ferreira (2015, p.48), a respeito deste MS:

A impetrante, sob os argumentos de que o TCU “exorbitou dos limites de sua competência funcional ao erigir à categoria de norma legal a Decisão n. 118/1994 de seu órgão pleno” e de que detinha “direito líquido e certo a permanecer no cargo enquanto não ocorrerem razões legais para a exoneração”, requereu “a declaração da nulidade do ato que a exonerou bem como sua reintegração ao TRT da 16ª Região, com a percepção inclusive dos vencimentos que lhe foram suprimidos desde a edição do ato de exoneração”. (BRASIL. STF, MS 23.780-5/MA apud FERREIRA, 2015, p.48)

Ainda nesse entendimento,

O TRT 16 prestou suas informações, o TCU alegou que o pleito da impetrante era “juridicamente impossível, por não encontrar amparo no ordenamento legal, em razão de os ocupantes de cargo em comissão serem exoneráveis a qualquer tempo” e que o ato do TRT 16 caracterizava “nítida violação dos princípios da moralidade e impessoalidade” e o Ministério Público Federal (MPF) opinou pela denegação da ordem, sob o argumento de que a nomeação da servidora tinha sido publicada em data posterior à decisão da Corte de Contas infringindo a decisão do TCU que “efetiva o princípio da moralidade administrativa, inserindo no art. 37 da Constituição Federal de 1988”. (BRASIL. STF, MS 23.780-5/MA apud FERREIRA, 2015, p.48)

Ao concluir seu voto, o Ministro Relator do Mandado de Segurança, Joaquim Barbosa aduz “ademais, vale observar que a proibição de 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 a administração pública em qualquer esfera do Poder”(BRASIL. STF, MS 23.780-5/MA, p.116) e, conclui, denegando o Mandado de Segurança.

Dessarte, percebe-se que o STF já estava se direcionando no sentido de uma interpretação do art.34, *caput* da Constituição Federal contrária à beneficiação de parentes em cargos comissionados.

3.2.3 Ação Declaratória de Constitucionalidade n.12-6/DF

O objeto desta ação foi a Resolução nº 7 do Conselho Nacional de Justiça, que buscou obstar o nepotismo em toda a estrutura componente do Poder Judiciário. A Associação dos Magistrados Brasileiros buscou, perante o STF, o reconhecimento da constitucionalidade de tal Resolução, alegando que esta esteja á luz do art. 37 da Carta Magna e, em respeito aos princípios ali trazidos. Ainda, a Associação dos Magistrados Brasileiros pleiteou no sentido de reconhecer a competência do CNJ para resguardar o texto do art. 37 da Lei Maior e, também, prestigiar a validade dos atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário, como expressa o art. 103-B, §4º, II igualmente trazido pela Constituição Federal.

Frente a isso, alega-se também que, quando diante de uma situação que visa obstar o nepotismo, também refere-se a uma “regra constitucional que decorre do núcleo dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativas” e, além disso, temos que a Administração Pública está sujeita a uma legalidade formal, mas também “está adstrito à

juridicidade, conceito mais abrangente que inclui a própria Constituição”, conforme a ADC N. 12-6/DF.

Por fim, ainda sobre a vinculação desta Resolução tem-se que “não prejudica o necessário equilíbrio entre os Poderes do Estado – por não subordinar nenhum deles ao outro – nem vulnera o princípio federativo, dado que também não estabelece vínculo de sujeição entre as pessoas estatais de base geográfica” (BRASIL. STF, ADC N. 12-6/DF, p.8).

Com base nisso, foi pedido a concessão da medida liminar para que, ao final, seja julgada como procedente a referida ação. Houve apenas um voto contrário à concessão de tal liminar. Assim, destaca Ferreira (2015, p.57)

[...] feita a análise do julgado quanto a cautelar da ADC, passa-se ao julgado quanto à apreciação do mérito da ação, que “não animou a Corte a novos debates ou aprofundamentos”, mas declarou a constitucionalidade da Resolução do Conselho Nacional de Justiça, com eficácia erga omnes e efeito vinculante. (FERREIRA, 2015, p. 57).

Percebe-se que não restam dúvidas acerca da grande importância desta Ação – talvez, de todos os precedentes, seja esta ADC a de maior relevância – para o desenvolvimento da Súmula Vinculante nº 13. Com isso, Ferreira (2015) nos traz que “o presente precedente é um dos mais relevantes, senão o mais proeminente à elaboração da Súmula Vinculante [...], pois gerou “o mais extenso e aprofundado debate na Suprema Corte sobre o nepotismo até hoje” [...]” (FERREIRA, 2015, p. 51)

Face a tudo o que foi retratado, tem-se que a ADC 12-6/DF possui significativa importância no desenvolvimento da Súmula Vinculante nº 13, visto a sua semelhança normativa com o texto que o referido enunciado possui, como também pelos debates que se ocorreram, no decorrer do seu julgamento, na Suprema Corte para que se chegasse à vedação existente hoje.

3.2.4 Recurso Extraordinário n. 579.951/RN

A interposição do referido recurso teve como objeto o Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, o qual definiu como legal a nomeação do irmão de um vereador, Elias Raimundo de Sousa e, de um irmão do vice-prefeito, Francisco Souza do Nascimento. Os cargos ocupados eram de Secretário Municipal de Saúde e motorista, respectivamente. (BRASIL. STF, RE 579.951/RN).

De acordo com a decisão da Corte, as nomeações não se configuravam ilegais ou inconstitucionais e, ainda, que a Resolução nº 07 do CNJ não poderia ser aplicada no âmbito do Poder Executivo. Diante disso, argumentou a falta de lei específica que vedasse o nepotismo para que, assim, pudesse ser aplicada ao caso em questão. Ainda, alegou que a Constituição não veda a nomeação de parentes aos cargos de livre nomeação e exoneração, não restando dúvida sobre a legalidade do ato.

Em suas razões recursais, o Ministério Público alegou que a decisão proferida no Acórdão viola o princípio da moralidade, constante no caput do art. 37 da Constituição, mas também se configura ilícita a interpretação dos incisos II e V deste mesmo artigo de forma desconexa com os princípios norteadores consoantes no seu *caput* (BRASIL. STF, RE 579.951/RN).

O Ministro relator, Ricardo Lewandowski, em seu voto, cita a ADC 12-6/DF que legitimou como constitucional a Resolução nº 07 e, ressalta:

Ora, no julgamento da ADC 12-MC/DF, em que foi relator o Ministro Carlos Britto, esta Corte reconheceu, em sede cautelar, a constitucionalidade da Resolução 7/2005 do CNJ, que “disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências”. (BRASIL. STF, ADC 12-6/DF apud BRASIL. STF, RE 579.951/RN).

Lewandowski, ainda sobre o conteúdo do RE 579.951/RN, complementa seu voto dizendo também que:

E, muito embora haja então o STF estabelecido que a eficácia vinculante daquele texto normativo estaria circunscrito à seara da magistratura, o pronunciamento de vários de seus Ministros foi no sentido de que a sua força normativa deriva diretamente dos princípios abrigados no art. 37, caput, da Constituição, tendo a dita Resolução apenas disciplinado, em maior detalhe, aspectos da vedação ao nepotismo que são próprios à atuação dos órgãos jurisdicionais. (BRASIL. STF, RE 579.951/RN)

Finalizando seu voto, o Ministro Lewandowski ainda diz que “é bem verdade que não é de hoje o consenso social acerca da reprovabilidade do nepotismo e de todas as condutas que, mesmo travestidas de uma aparência de legalidade, contrariam o direito público subjetivo dos cidadãos ao trato honesto dos bens que a todos pertencem” (BRASIL. STF, RE 579.951/RN) e, traz também:

[...] o argumento, *data venia* falacioso, de que, se a Carta Magna não vedou expressamente a ocupação de cargos em comissão ou de confiança por parentes, essa

prática seria lícita, não merece prosperar, pois totalmente apartada do ethos que permeia a “Constituição-cidadã” a que se referia o saudoso Ulisses Guimarães. BRASIL. STF, RE 579.951/RN).

Frente a isso, os Ministros do Supremo Tribunal Federal deram provimento parcial ao referido recurso, declarando nulo o ato de nomeação do motorista, mas mantendo o cargo do Secretário Municipal de Saúde, tendo em vista a natureza política do cargo, e por não ter se configurado nepotismo cruzado. (BRASIL. STF, RE 579.951/RN).

Ademais, o Recurso Extraordinário 579.951/RN se configurou como a gota d'água para dar início, na Suprema Corte, às discussões que, posteriormente, levariam à Súmula Vinculante nº 13 e a vedação do Nepotismo na estrutura administrativa brasileira.

3.3 AS DISCUSSÕES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O SURGIMENTO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13

Observa-se que o debate que resultou na aprovação da Súmula Vinculante nº 13 ocorreu em duas sessões no STF, de forma a serem levantadas questões de grande relevância para que haja a interpretação devida e aplicação que fora pretendida pela Suprema Corte.

Foi o Ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL. DJE, 162/2008) quem se atentou em tornar as discussões posteriores, que dizem respeito às ADI 1.521 e ADC nº 12 e aos RE Nº 579.951 e MS nº 23.718, um projeto de Súmula Vinculante para que não haja mais dúvidas acerca do posicionamento majoritário da Corte, bem como para orientar os magistrados de instâncias inferiores e aqueles que compõem a Administração Pública.

Na redação original, trazido por Lewandowski, a Súmula teria o seguinte texto “A proibição do nepotismo na Administração Pública, direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independe de lei, decorrendo diretamente dos princípios contidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal” (BRASIL. DJE, 162/2008)

Posteriormente, foi sugerido pelo Ministro Cezar Peluso a substituição do termo nepotismo, de forma que ficaria

A proibição da nomeação em cargo comissionado ou função de confiança de cônjuge, companheiro ou parente de autoridade nomeada e investida em cargo de direção, chefia ou assessoramento, na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, independe de lei, decorrendo diretamente dos princípios contidos no artigo 37, caput, da Constituição. (BRASIL. DJE, 162/2008)

Foi o Ministro Marco Aurélio que sugeriu, então, abranger a vedação até o parentesco de 3º grau e, fora ressaltado que na Resolução nº 7 do CNJ, bem como nas demais legislações que tratavam sobre nepotismo, a proibição do nepotismo abarcava todos os familiares, até o terceiro grau.

Nessa esteira, toda a discussão cometida na 21ª sessão foi no sentido da abrangência da proibição do nepotismo no que diz respeito ao grau de parentesco, ficando aprovada a Súmula mas ainda por se discutir como seria o seu texto formal.

Deduz-se o início da 28ª sessão, Lewandowski, motivado pelo debate que ocorrera anteriormente, trouxe para apreciação um novo texto para Súmula, atendendo agora as ressalvas trazidas pelos Ministros na última sessão, inclusive acerca do parentesco que a vedação obstará.

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 do mesmo órgão investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou ainda de função gratificada na administração pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendendo ajuste mediante designações recíprocas, viola o art. 37, caput, da Constituição Federal. (BRASIL. DJE, 162/2008)

De acordo com o Ministro, “esta expressão “compreendendo ajuste mediante designações recíprocas” encontra-se também na Resolução nº 7 e visa exatamente a impedir o chamado “nepotismo cruzado”(BRASIL. DJE, 162/2008)

Aqui, buscou-se substituir o termo “mesmo órgão” por algo que fosse mais abrangente, para que houvessem menos litígios e que menos processos cheguem até lá. Então, após ampla discussão e, utilizando como precedentes a ADI 1.521, ADC 12, MS 23.780 e o RE 579.951, a Súmula foi aprovada e passou a ter o seguinte corpo textual:

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.(BRASIL. DJE, 162/2008)

Com o texto pronto, a Súmula Vinculante nº 13 aprovada, pode-se perceber que o Supremo e seus Ministros quiseram dar a maior aplicabilidade possível a esta norma, sendo visível pela troca da expressão “órgão” por “pessoa jurídica”, como também pelos familiares cuja vedação se aplica.

3.4 DAS DEMAIS NORMAS JURÍDICAS BRASILEIRAS ACERCA DO NEPOTISMO NO ORDENAMENTO PÁTRIO

A prática do nepotismo, mesmo que corriqueira em nossa sociedade, por vezes foi condenada. Em face disso, temos em nosso conjunto legal algumas normas que já buscavam a aplicação dos princípios administrativos, para as contratações em cargos de livre nomeação e exoneração e, que buscavam proibir o nepotismo, mesmo que em um âmbito de atuação menos abrangente que o da Súmula Vinculante nº 13.

3.4.1 A Lei nº 8112/90

No tangente a disciplina dos Servidores Públicos da União, apesar de o legislador não utilizar-se do termo nepotismo, temos a Lei nº 8112/90 que não permite ao servidor exercer sua chefia àqueles que ocupem cargo ou função de confiança, quando se tratar de seu cônjuge, companheiro e estende a vedação aos parentes com vínculo até o 2º grau, nos termos do Código Civil.

Assim, dispõe o art. 117, VII que “ao servidor é proibido: (...) manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil”.

Conforme o artigo acima tem-se, então, que é proibida a prática do nepotismo no âmbito da União, de forma que os servidores que possuem poder para efetuar designações de livre nomeação e exoneração, ficam limitados ao preenchimento desses cargos nos termos do art. 117, VII da Lei nº 8112/90.

Percebe-se que o legislador foi muito claro ao tentar garantir que os quadros da Administração Pública fossem preenchidos de maneira a atender o princípios da moralidade e impessoalidade, não sendo o parentesco com determinado servidor critério significativo para tal.

3.4.2 O Decreto nº 7.203/2010

Ainda em âmbito Federal, em 2010 o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva publicou o Decreto nº 7203/10 com o objetivo de vedar o nepotismo³ no Poder Executivo Federal. A proibição abrange todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, que compõem o Poder Executivo, estando estes sujeitos ao decreto citado.

Com isso, o referido decreto vem a ressaltar e esclarecer quais seriam os órgãos, entidades e familiares que estavam limitados por ele, de forma a englobar, de acordo com seu art. 2º:

Art. 2º Para os fins deste Decreto considera-se:

I - órgão:

- a) a Presidência da República, compreendendo a Vice-Presidência, a Casa Civil, o Gabinete Pessoal e a Assessoria Especial;
- b) os órgãos da Presidência da República comandados por Ministro de Estado ou autoridade equiparada; e
- c) os Ministérios;

II - entidade: autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista; e
III - familiar: o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.

Parágrafo único. Para fins das vedações previstas neste Decreto, serão consideradas como incluídas no âmbito de cada órgão as autarquias e fundações a ele vinculadas.

O decreto também diz ser de responsabilidade da Administração Pública Federal a exoneração ou dispensa daqueles que se enquadram na situação de nepotismo, sob pena de responsabilidade e, que cabe a Corregedoria-Geral da União notificar a autoridade competente quando casos de nepotismo forem de seu conhecimento, conforme o art. 5º:

Art. 5º Cabe aos titulares dos órgãos e entidades da administração pública federal exonerar ou dispensar agente público em situação de nepotismo, de que tenham conhecimento, ou requerer igual providência à autoridade encarregada de nomear, designar ou contratar, sob pena de responsabilidade.

Parágrafo único. Cabe à Controladoria-Geral da União notificar os casos de nepotismo de que tomar conhecimento às autoridades competentes, sem prejuízo da responsabilidade permanente delas de zelar pelo cumprimento deste Decreto, assim como de apurar situações irregulares, de que tenham conhecimento, nos órgãos e entidades correspondentes.

As empresas prestadoras de serviços terceirizados também serão limitadas de participarem de processos licitatórios, caso possuam algum dos vínculos trazidos no art. 2º, III

³ De acordo com o seu art. 1º: a vedação do nepotismo no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta observará o disposto neste Decreto.

do decreto com servidor público do órgão ou entidade licitante e, esta vedação deverá vir expressa no edital da licitação.

Art. 7º Os editais de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, assim como os convênios e instrumentos equivalentes para contratação de entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal, deverão estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança. (BRASIL, 2010)

Ainda traz o Decreto que, aqueles casos omissos ou que restarem dúvidas, serão dirimidos e disciplinados pela Corregedoria-Geral da União, conforme seu art. 8º.

3.4.3 As resoluções nº 01, 07 e 21 do Conselho Nacional do Ministério Público

Em 07 de novembro de 2005, o CNMP vem a editar a sua Resolução nº 1 que, dentre outros, disciplina “o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de membros do Ministério Público”.

A Resolução é editada com justificativa nos princípios constitucionais basilares do Direito Administrativo e ainda sustentando no argumento que “nepotismo é conduta nefasta que viola flagrantemente os princípios maiores da Administração Pública e, portanto, é inconstitucional, independentemente da superveniente previsão legal, uma vez que os referidos princípios são auto-aplicáveis e não precisam de lei para ter plena eficácia.” (BRASIL, 2005)

Conforme esta norma, fica então proibido a nomeação de cônjuge, companheiro ou parentes até o terceiro grau para ocupação dos cargos e funções comissionadas, dentro da estrutura do Ministério Público Federal e Estadual.⁴

Ainda, proíbe também a resolução, no cenário do Ministério Público, os casos denominados como nepotismo cruzado ou nomeações recíprocas, dentro de qualquer órgão da Administração Pública de qualquer ente federativo.⁵

Também é vedada a contratação de empresas prestadoras de serviço quando essas forem compostas por sócios, gerentes ou diretores nos termos do art. 1º da Resolução.⁶

⁴A Resolução nº 1 do CNMP dispõe em seu art. 1º. É vedada a nomeação ou designação, para os cargos em comissão e para as funções comissionadas, no âmbito de qualquer órgão do Ministério Público da União e dos Estados, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros. (BRASIL, 2010).

⁵Já o seu art. 3º. Não serão admitidas nomeações no âmbito dos órgãos do Ministério Público que configurem reciprocidade por nomeações das pessoas indicadas no art. 1º para cargo em comissão de qualquer órgão da Administração Pública, direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2010)

⁶E nos traz seu art. 4º. Os órgãos do Ministério Público não poderão contratar empresas prestadoras de serviços que tenham como sócios, gerentes ou diretores as pessoas referidas no art. 1º. (BRASIL, 2010).
Parágrafo único. As pessoas referidas no art. 1º que, eventualmente, sejam empregadas das prestadoras de serviços não poderão ser lotadas nos órgãos do Ministério Público. (BRASIL, 2010)

A Resolução nº 7 do CNMP vem para estender a aplicabilidade da Resolução nº 01 aos servidores que ocupam cargos de direção dos órgãos do Ministério Público da União e dos Estados.⁷

Afirma-se que a Resolução nº 21 do CNMP nasce para regular a situação de servidores que foram cedidos ou estão à disposição do Ministério Público e que possui vínculos parentescos com membros e servidores do MP.

Diante disso, fica vedado aos órgãos ministeriais, nos âmbitos federal e estadual, admitir em seus quadros de funcionários servidores públicos cedidos ou postos à disposição por qualquer entidade da Administração Pública que seja cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau dos membros e servidores que possuem cargos de direção, chefia e assessoramento dentro do Ministério Público. É o texto do art. 1º da Resolução nº 21 do CNMP que,

É vedado aos órgãos do Ministério Público da União e dos Estados manter em seus quadros funcionais servidores cedidos ou colocados à sua disposição por órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que seja cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros e servidores ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento do Ministério Público. (BRASIL, 2007)

A Resolução também veda as cessões recíprocas, de forma que em seu art. 2º tem-se que “Não serão admitidas cessões a órgãos do Ministério Público que configurem reciprocidade por cessões das pessoas indicadas no art. 1º para exercício em qualquer órgão da Administração Pública, direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.(BRASIL, 2007)

3.4.3 A Lei Complementar nº 97, de 1 de Outubro de 2007

O Estado do Pernambuco editou a Lei Complementar nº 97, de forma a vedar toda e qualquer designação configurada como nepotismo, dentro dos quadros da Administração Pública Estadual. É a única Lei existente no país a tratar exclusivamente do nepotismo.

De acordo com a referida Lei Complementar, fica vedada o exercício de cargos de livre nomeação e exoneração, na Administração Pública Estadual direta e indireta, de cônjuge, companheiro e parentes até o 3º grau civil de Governador, Vice-Governador, Secretários Estaduais ou titulares de cargos a estes equiparados.

⁷ De acordo com a Resolução nº 7, em seu art. 1º Aplicam-se aos servidores ocupantes de cargos de direção dos órgãos do Ministério Público da União e dos Estados as vedações fixadas para seus membros pela Resolução nº 1/05 do Conselho Nacional do Ministério Público, de 7 de novembro de 2005.

De acordo com essa Lei Complementar nº 97/PE tem-se que,

Art. 1º Fica vedado, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta e indireta, o exercício de cargo em comissão ou de função gratificada, por cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta e colateral, até o terceiro grau, inclusive, ou por afinidade, nos termos do Código Civil, do Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado ou titulares de cargos que lhes sejam equiparados, dirigentes de autarquia, fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, empresa pública ou sociedade de economia mista, ou titulares de cargos equivalentes. (PERNAMBUCO, 2007).

Conforme esta Lei, o nomeado, antes da posse, deverá declarar por escrito a ausência dos vínculos que importem no descumprimento desta Lei Complementar. Serão consideradas nulas as designações que contrariarem a Lei em questão. Assim dispõem os arts. 3º e 4º:

Art. 3º O nomeado ou designado, antes da posse, declarará por escrito não ter relação familiar ou de parentesco que importe prática vedada por esta Lei Complementar.

Art. 4º A nomeação, designação ou contratação efetuada em desacordo com a presente Lei Complementar é considerada nula. (PERNAMBUCO, 2007).

Com tudo isso, pode-se perceber que a prática do nepotismo recebe grande repressão dentro do ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser nitidamente visto pela necessidade que os órgãos que fazem parte da Administração Pública têm de regularizá-lo, a fim de alcançar um Poder Público que satisfaça tão e somente o interesse público, sem que haja somente o benefício dos particulares.

4. A APLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para analisar a aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13, torna-se necessário, inicialmente, fazer uma breve síntese sobre o seu alcance, delimitando os pontos de atuação da norma ou seja, o seu objetivo e o que pretende regularizar.

Constata-se que a Constituição atribuiu ao STF poder para que fossem editadas súmulas, com efeito vinculante, quando a matéria já houver gerado discussões na Suprema Corte, com reiteradas decisões no mesmo sentido. Além disso, foi também autorizada pela Lei Maior a criação de lei específica que oriente como serão estas súmulas, e para isso foi criada a Lei nº 1.417/06.

Com isso, infere-se que editada a súmula, ficam sujeitos a ela todo o Poder Judiciário e Administração Pública direta e indireta, no âmbito de quaisquer dos entes federativos, quais sejam, União, Estados e Municípios, conforme o art. 103-A da Carta Magna.

Não obstante, verifica-se que a Súmula Vinculante, prevista na Constituição Federal e regulada pela Lei nº 11.417/2006, surge como uma bússola orientadora do Judiciário e o sujeita ao que nela estiver previsto, de forma a uniformizar as decisões que versem sobre aquele determinado assunto. Com base nisso, tem-se que a Súmula Vinculante nº 13 nasce com o intuito de regularizar os diversos casos de nepotismo dentro do Poder Público, servindo-se como base para que o Judiciário repreenda tal prática.

No tangente à Administração Pública, observa-se que a repressão ocorre no que se refere aos cargos comissionados, dentre os quais não poderão vir a serem ocupados pelo cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau daquele que, dentro da mesma pessoa jurídica, venha a exercer funções de chefia, direção ou assessoramento.

4.1. DAS FORMAS DE NEPOTISMO VEDADAS PELA SÚMULA VINCULANTE Nº 13

Ao analisar a Súmula Vinculante nº 13, percebe-se que o seu texto contemplou duas formas de nepotismo: o nepotismo direto e o nepotismo cruzado. O nepotismo direto, de fácil compreensão, é aquele em que a autoridade pública, de forma direta, nomeia seu parente. Esta modalidade de nepotismo já vem sendo contemplada nos capítulos anteriores. Não obstante, o

nepotismo cruzado é baseado na troca de favores entre autoridades com poderes de nomeação e a Súmula o aborda como "designações recíprocas".

4.1.1 Do Nepotismo Cruzado

Ao trazer a expressão "designações recíprocas", o Supremo entendeu que, assim como o nepotismo direto, a troca de favores entre autoridades competentes também se configura como violadora dos princípios da Constituição Federal. Sem embargos, "[...] trata-se de evitar que a proibição contemplada na Súmula Vinculante 13 seja contornada mediante expedientes indiretos" (MARÇAL, 2016, p. 777).

O nepotismo cruzado, pode-se constatar que, se configura como uma forma de tentar burlar os princípios constitucionais da isonomia e moralidade, visto que nesta modalidade de nepotismo, de maneira acordada, a autoridade "A" contrata parente de autoridade "B" e, autoridade "B" contrata consaguíneo de "A". Sobre nepotismo cruzado, "[...] o mesmo se qualifica por designações recíprocas, realizadas mediante acordo entre as autoridades nomeante, ou seja, uma autoridade nomeia parente de outra, em troca desta, nomear também, parente seu" (FERREIRA, 2015, p. 189).

Ferreira (2015) faz longas críticas ao tratar do nepotismo cruzado, pois, na visão da autora, o Supremo não foi claro ao vedar as designações recíprocas e, ainda, diz não ter havido êxito na supressão desta modalidade de nepotismo. Dentre as discussões que a autora levanta, tem-se o exemplo do prefeito que nomeia, para cargo comissionado, parente de determinado vereador. A Súmula Vinculante nº 13 não será aplicada a esta situação, visto que, conforme o texto da Súmula, não se configura o nepotismo em nenhuma de suas formas nesta dada situação, pois, o prefeito não é parente do nomeado e o vereador não designou nenhum parente do prefeito para o exercício de cargo comissionado.

Ainda, traz a autora que, quando houverem nomeações sucessivas, sem que haja o cruzamento, mas exista o acordo anterior. A exemplo, a autora aduz que,

[...] e se fossem feitas sucessivas nomeações entre três ou mais autoridades nomeantes sem cruzamento? Como no caso de um Desembargador, o Governador e um Conselheiro do TCE, que possuem cargos comissionados para serem preenchidos por sua nomeação. Pois bem, os três, em conluio, decidem que o Desembargador nomeará a esposa do Governador, que, por seu turno, nomeará o sobrinho do Conselheiro do TCE, que, por sua vez, nomeará o neto do Desembargador. (FERREIRA, 2015, p. 190).

Com efeito, tem-se então que, mesmo que o STF tenha tido a intenção de reprimir a conduta que configura o nepotismo cruzado, esta ainda não foi suficiente para abarcar todas as hipóteses de nepotismo, configurando-se a Súmula estudada falha neste sentido.

4.2 ABRANGÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13

Faz-se importante, para uma correta interpretação da Súmula, traçar um limite de sua abrangência, de forma a demarcar a sua aplicação e apontar sobre quem irão recair os seus efeitos. Com isso, tem-se que a supracitada Súmula traz em seu texto algumas expressões que precisam de uma análise mais aprofundada, tais quais "parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau", "no âmbito da mesma pessoa jurídica", e "para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada".

4.2.1 Do parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau

Em conformidade com o Direito Civil pátrio, o ambiente familiar surge através do vínculo estabelecido por meio do matrimônio, da união estável, do parentesco por consanguinidade ou afetividade. Para Pontes de Miranda, "parentesco é a relação que vincula entre si pessoas que descendem uma das outras, ou de autor comum (consanguinidade), que aproxima cada um dos cônjuges dos parentes do outro (afinidade), ou que se estabelece, por *fictio iuris*, entre o adotado e o adotante" conforme traz Gonçalves (2011, p. 309 apud Miranda, 2001, p. 21).

Frente a isso, consubstancia-se que parentesco é a linha que une ascendentes e descendentes, vindos de uma mesma origem comum, enquanto o parentesco por afinidade corresponde àqueles laços que surgem em decorrência da união matrimonial, mas que não possui nenhuma ligação sanguínea entre si, como, por exemplo, a sogra e o cunhado.

Em conformidade ao art. 1.593 do Código Civil vigente, o parentesco pode ser natural ou civil, de acordo com a consanguinidade ou outra origem. Porquanto, o parentesco natural decorre de laços sanguíneos. Já o civil decorre de determinação legal, como nos casos de adoção. Quando o legislador se utiliza da expressão "ou outros", tratou de uma inovação ao texto da lei, pois aqui buscou-se abarcar também os filhos nascidos através da reprodução assistida, quando aqueles não possuem vínculos sanguíneos com os pais. No que tange às linhas que definem o parentesco, infere-se que estas podem ser reta ou colateral e a sua

contagem faz-se por graus. A linha reta é definida por aqueles indivíduos que ascendem ou descendem uns dos outros, como avós, pais e filhos.

Nessa linha de entendimento, quando analisada, em relação à pessoa, de baixo para cima (dos pais, para os avós, desses para os bisavós etc.), é chamada ascendência. Já, se analisada de cima para baixo (dos pais, para os filhos, desses para os netos etc.), é chamada descendência. Na linha reta, não há limite de grau e este pode ser *ad infinitum*.

Nessa compreensão, os parentes colaterais, também chamados de oblíquos ou transversais, são aqueles derivados de um mesmo tronco comum, mas que não descendem um do outro. É o que acontece com os irmãos, tios e primos. Aqui, a lei limita o parentesco até o quarto grau.

Observa-se que o grau será determinado através do descendente ou ascendente em comum da pessoa. Por exemplo, em linha reta do filho para o pai, temos o parentesco de 1º grau; do filho para o avô, 2º grau e assim até o infinito. Em linha colateral, a partir do ascendente em comum, do filho para o pai será 1º grau; do filho, para o irmão, 2º grau; e do filho, para o sobrinho, 3º grau.

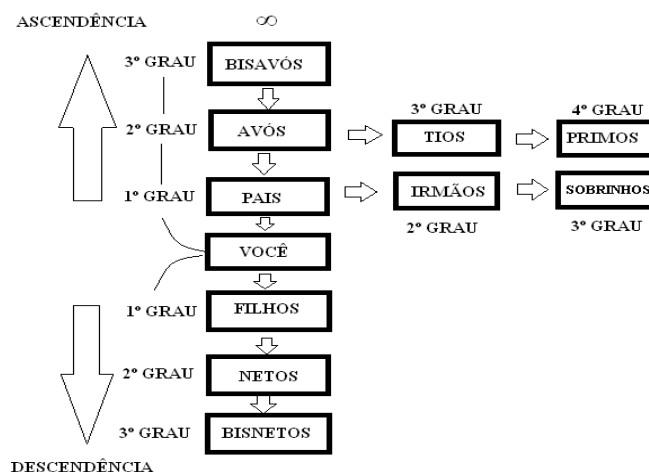


Figura 1 - parentescos e graus
Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Com isso, tem-se que, em linha reta, os pais, avós, bisavós, filhos, netos e bisnetos da autoridade nomeante serão proibidos de ocuparem cargos comissionados, nos termos da Súmula Vinculante nº13. Porquanto, em linha colateral, a vedação irá abranger os irmãos, sobrinhos e tios. Apesar da Lei Civil considerar os parentes até o quarto grau, a obsta ao nepotismo somente abarca o parentesco que vai até o terceiro grau.

No que diz respeito ao parentesco por afinidade, o Código Civil de 2002 o limitou, de forma que, conforme seu artigo 1.595, §1º "o parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro".

Não obstante, o STF adentra em um assunto que a lei civilista não faz referência, qual seja, a delimitação de graus quando tratar-se de parentesco por afinidade, visto que pela redação da Súmula estudada aquele se estende até o terceiro grau. No entanto, o Código Civil apenas define como afins os ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro e, em tese, esta limitação corresponde apenas a primeiro e segundo grau.

Frente a isso, o STF, ao passo que alarga o rol de parentes afins, se comparado ao Código Civil e o seu texto, restringe os parentes no tocante à consanguinidade, já que a vedação ao nepotismo não estende-se aos primos da autoridade nomeante.

4.2.2 Da mesma Pessoa Jurídica

Na ordem jurídica brasileira, Pessoa Jurídica de Direito Público corresponde à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como as entidades da Administração Pública indireta. Face a isso, se sujeitam à Súmula todos aqueles servidores que possuem poder nomeante, em quaisquer dos entes federativos e entidades a estes vinculadas, de forma a subentender-se que a vedação não extrapola esses limites.

Não obstante, pode-se perceber que o STF, ao editar a referida Súmula, não observou alguns detalhes importantes, decorrente do fato de considerar, para a proibição ali prevista, o âmbito da mesma pessoa jurídica. Para exemplificar, destaca Ferreira (2015, p. 176 *apud* Filho 2011, p. 142)

um "servidor ocupante de cargo efetivo que seja nomeado para exercer cargo de direção no Ministério das Cidades" em Brasília, impediria, por exemplo, que seu irmão, "também servidor público ocupante de cargo efetivo, fosse nomeado para exercer cargo em comissão ou função de confiança em uma Superintendência da Polícia Federal", mesmo que fosse em outro Estado da Federação, "em razão de ser este órgão pertencente à mesma pessoa jurídica na qual o Ministério das Cidades está entranhado", qual seja, a União. (FERREIRA, 2015, p. 176 *apud* FILHO, 2011, p. 142)

Ainda, traz a autora, que "por outro lado, "o Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderia ter seu irmão nomeado para ocupar um cargo comissionado na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE"" (FERREIRA, 2015, p. 176/177 *apud* FILHO, 2011 p. 144), pois, o referido Instituto compõe a

Administração Indireta e está ligado ao Ministério. Contudo, o nepotismo não estaria caracterizado nesta dada situação, visto que a nomeação não foi feita pelo Secretário, já que esta é de competência do presidente do IBGE, mas também por possuir personalidade jurídica própria e não ser vinculada à União.

Com efeito, a conclusão que se obtém através da análise da Súmula é que, apesar de ambas as situações acima descritas violarem claramente à Constituição de 1988 e os princípios administrativos que nela estão presentes, sob o olhar do Supremo Tribunal Federal, apenas a primeira hipótese seria suscetível de repressão de forma que, se observados atentamente, o segundo caso transparece muito mais o favorecimento familiar.

Ao utilizar-se da expressão "mesma pessoa jurídica", entende-se que o STF abranger o alcance da proibição da Súmula estudada, visto que a sua substituição pelo termo "órgão", como sugerida em discussões durante a sua edição, teria um âmbito de aplicação bem menor, já que a pessoa jurídica é formada por um conjunto de órgãos.

Extrai-se que o STF valeu-se da locução pessoa jurídica, ele quis proibir o nepotismo dentro de toda a sua estrutura, como órgãos, autarquias e demais entidades públicas a ela vinculada.

4.2.3 Dos cargos de comissão ou confiança e função gratificada

Os cargos comissionados, conforme previsão constitucional do art. 37, II da CF/88, são aqueles sujeitos ao regime de livre nomeação e exoneração. Esses tipos de cargos surgem para o exercício de atividades relacionadas a chefia, direção e assessoramento, sendo inconstitucional aquele que for criado para funções alheias a estas. Esta categoria se configura excepcional na Administração Pública e a contratação aqui, faz-se de caráter provisório.

Nesses termos constitucionais, os cargos comissionados também poderão ser providos, em parte, por servidores de carreira, hipótese que deverão ser preenchidos os requisitos legais, conforme o art. 37, V da Constituição Federal.

Dessarte, como regra, a Constituição prevê que na Administração Pública, os cargos, empregos e funções públicas deverão ser preenchidos por agentes escolhidos através de critérios objetivos, como é o caso do concurso público e processo seletivo, e que esses tenham certa imparcialidade na sua atuação, de forma que não seria benéfico à Administração possuir em demasia agentes que podem ser exonerados a qualquer tempo.

No tocante às funções gratificadas ou funções de confiança, constata-se que podem ser exercidas por servidores efetivos, também para o desempenho de atividades de direção, chefia

e assessoramento. Contrário aos cargos comissionados, as funções gratificadas são de caráter permanente. No entanto, tal qual os cargos em comissão, são de livre nomeação e exoneração.

A Súmula Vinculante nº 13 buscou, então, vedar o preenchimento de cargos em comissão ou funções gratificadas dos parentes de autoridade pública. Com efeito, segundo Marçal (2016, p. 773)

A Constituição pretende que os cargos públicos sejam, como regra, providos mediante um processo de seleção norteado por critérios objetivos e sejam investidos de garantias que lhes assegurem isenção no desempenho de suas funções. Ou seja, não é compatível com a Constituição que a generalidade dos cargos públicos sejam de "livre" provimento e demissão. (MARÇAL, 2016, p.773).

Nessa esteira, aquele que possuir poderes para prover cargos de comissão, não o poderá fazer em benefício do seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou afinidade até o terceiro grau, sob risco de violar os princípios constitucionais defendidos pela Súmula Vinculante nº 13.

Marçal (2016) traz o levantamento ainda acerca daqueles servidores de provimento efetivo que não são precedidos de concurso público, a exemplo dos Tribunais, e se a Súmula vedaria o nepotismo nestes casos, visto que em seu texto não há nada exposto neste sentido. São os casos dos Tribunais de Conta. Por se tratar de órgãos pertencentes à Administração Pública, entende-se que, de igual maneira, também estão estes casos subordinados à referida Súmula, visto estarem os atos dos Tribunais sujeitos aos princípios constitucionais defendidos nela.

4.3 DA EXCEPCIONALIDADE DOS CARGOS POLÍTICOS PELA SÚMULA VINCULANTE Nº 13

Preliminarmente, tem-se que cargo político é todo aquele que é preenchido em conformidade com a soberania popular, através do voto, de modo que correspondem aos cargos exercidos por aqueles detentores de mandato eletivo, como Presidente da República, Governadores, dentre outros.

Nesse entendimento, após reiteradas decisões, o Supremo Tribunal Federal passou a adotar o posicionamento de que os cargos políticos não são passíveis de nepotismo, mas tão somente aqueles cargos de natureza administrativa, sob o argumento desta vedação não estar explicitamente contida no texto da Súmula Vinculante nº 13.

A partir daí, abrangeu-se a ideia do conceito de agentes e cargos políticos, visto que, conforme o STF, não se encaixavam aqui apenas aqueles que possuíam mandato eletivo, mas também aqueles que desempenham funções políticas dentro da Administração Pública. Aqui, se encaixam os Ministros da União e Secretários Estaduais e Municipais. Além disso, os agentes políticos possuem uma remuneração e responsabilidades diferentes daqueles que preenchem os cargos comissionados. Nesse sentido, Mello (2009, p. 244-245),

Agentes políticos são os 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. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes entrem com o estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer. O que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualificação de cidadãos, membros da civitas e, por isso, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade. (MELLO, 2009, p. 244-245)

Além disso, o Supremo Tribunal Federal resolveu que a obsta ao nepotismo, no que tange os agentes políticos, só deveria acontecer se existisse ali o chamado nepotismo cruzado, onde as designações fossem recíprocas e baseadas na troca de favor. Essa hipótese ocorreria, por exemplo, se um prefeito designasse para alguma secretária parente de vereador e este, nomeasse parente do prefeito para a Câmara de Vereadores.

Com efeito, tem-se que os cargos políticos são definidos, além de já se incluírem aqui os possuidores de mandato eletivo, em conformidade com o papel desempenhado, de forma que aqueles que exerçam funções políticas não são abrangidos pela Súmula Vinculante nº 13. Segundo Ferreira (2015, p. 180):

Assim, primeiramente, faz-se imprescindível diferenciar o cargo em comissão - de natureza administrativa - do cargo político. Enquanto o primeiro integra a estrutura da administração, vinculado ao "cumprimento de diretrizes e determinada finalidade pré-fixada", o segundo é de governo, envolve "atividade primária, de escolha, de decisão (...)", sendo ocupados, respectivamente, por servidores - que são regidos pelo regime jurídico estatutário geral e por os agentes políticos, que "têm seus direitos e obrigações estabelecidos diretamente pela Constituição Federal", diferenciados também quanto ao regime remuneratório e à responsabilização por atos ilícitos. (FERREIRA, 2015, p. 180).

A Reclamação 6650 MC-AgR/PR, julgada em 16 de outubro de 2008, reafirma o posicionamento do STF acerca da inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 ao caso em questão, que se tratava de governador que nomeou seu irmão a secretário de Estado, pois o

referido cargo possuía natureza política, agindo em conformidade com a decisão do já julgado RE 579.951/RN. (STF, Rcl-MC-AgR 6650, p. 1)

Em decisão mais recente, o Supremo Tribunal Federal, através da Reclamação 27605, em 06 de setembro de 2017, deferiu a liminar que pleiteava a suspensão dos efeitos da decisão prolatada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que afastou secretário de Comunicação do Município de Canoas (RS) por este ter sido nomeado pelo seu pai, sob o mesmo argumento de não abrangência de cargos políticos pela Súmula Vinculante nº 13. (STF, Rcl 27605).

Evidencia-se que o STF possui um posicionamento já solidificado de não aplicação da Súmula Vinculante nº 13 quando o beneficiamento de parentes ocorrerem em detrimento de cargos políticos, de forma que aquela só será aplicada em casos de incidência das chamadas designações recíprocas.

4.4 A JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA ATUAL SOBRE NEPOTISMO: COMO ESTÃO DECIDINDO OS TRIBUNAIS BRASILEIROS

Quando está em pauta a aplicabilidade de uma norma jurídica, nada mais eficaz para constatá-la que verificar por quais caminhos se orientam as decisões dos Tribunais Pátrios. Com relação a isso, torna-se imperioso analisar se estão sendo obedecidos todos preceitos normativos abarcados pela Súmula Vinculante nº 13.

A Constituição Federal de 1988 concede ao Supremo Tribunal Federal, em seu art. 103-A, §3º a competência para julgar reclamação quando esta tratar de ato administrativo ou decisão judicial que descumpra o texto de enunciados vinculantes.

As Súmulas com força vinculantes obrigam os Tribunais e demais órgãos do Poder Judiciário, assim como a Administração Pública direta e indireta, a orientarem suas decisões e atos de acordo com seu conteúdo. Frente a isso, o Supremo Tribunal Federal está cumprindo seu ônus de guardião da Constituição, garantindo a aplicação do seu texto normativo. Tendo isso como base, passa-se à análise das decisões judiciais acerca do nepotismo.

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, no desenvolver da Apelação 0000615-04.2006.8.05.0183 de Ação Civil Pública movida em face do Estado de Olindina-BA, decidiu por manter a decisão de primeiro grau, em que o juiz singular verificou o nepotismo praticado pelo gestor daquele Município que designou, em cargos comissionados, familiares seus e do

Vice-Prefeito. A relatora, Des^a. Carmen Lúcia aduz, na Apelação nº 0000615-04.2006.8.05.0183, que é

Importante frisar que a nomeação para cargos em comissão trata-se de exceção a regra constitucional do concurso público, de modo que, ainda que permitida constitucionalmente, na livre nomeação dos referidos cargos o Administrador não pode se distanciar dos preceitos que norteiam a coisa pública. (BRASIL. TJBA, Apelação nº0000615-04.2006.8.05.0183, p. 7)

Não obstante, a referida Apelação alega que a Súmula Vinculante nº 13 não excepcionou o nepotismo em cargos políticos. Frente a isso, "[...] vale ressaltar, (...) que o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, frisou que tal verbete não contém exceção quanto ao cargo político de secretário municipal." (BRASIL. TJBA, Apelação nº 0000615-04.2006.8.05.0183, p.7)

Quanto a este tocante citado pela desembargadora do TJBA, o Supremo Tribunal Federal, em Tutela Antecipada na Reclamação 26.303-RJ, variou seu posicionamento no que tange ao nepotismo em cargos políticos. Até então, a jurisprudência pátria vinha se orientando no sentido de que os cargos políticos, devido sua função política e não administrativa dentro do Poder Público, se configurava como exceção à Súmula Vinculante nº 13, já que esta não faz referencia expressa a essa modalidade de designação.

O objeto da referida Reclamação se constituiu a partir de nomeação de filho do prefeito do Rio de Janeiro, para o preenchimento do cargo comissionado de Secretário Chefe da Casa Civil.

Além da nomeação e da possível violação aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, foi-se levado em consideração as qualificações técnicas do nomeado, tendo em vista que aquele não possuía formação ou aptidão para o preenchimento do cargo em que foi nomeado, já que seria aquele formado em psicologia cristã. Conquanto, o filho do prefeito não possuía experiência com a Atividade Pública, como também residia nos Estados Unidos antes de sua nomeação.

O Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar, a partir do posicionamento adotado na Reclamação 26.303/RJ, não considera nepotismo nos casos de preenchimento de cargos políticos, no entanto, a exceção se configura em decorrência da falta de aptidão do designado para exercer o cargo político ao qual foi nomeado.

Dessarte, quando se tratar de nepotismo em cargos políticos, a nomeação por si só, de cônjuge ou parentes até o terceiro grau não configura violação da Súmula Vinculante nº 13,

porém, esta será reconhecida se o preenchimento do cargo for feita por pessoa inábil para o exercício das funções exigidas pelo cargo político.

Este posicionamento vem sido reforçado pelo STF, de forma que no Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 968.674/SC, o Supremo decidiu por manter a decisão que validou a nomeação de irmão do prefeito, para o cargo de Secretário de Saúde. Em relação a isso, o Acórdão traz,

Com efeito, como consta da decisão agravada, o acórdão do Tribunal de origem está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da inaplicabilidade da Súmula Vinculante 13 a cargos políticos, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. (BRASIL. STF, RE 968.674 AgR/SC, p. 4/5)

A Corte ainda mantém, em suas decisões, a não incidência da Súmula Vinculante nº 13 em cargos com natureza política. Em corroboração a isto, o Acórdão do Agravo Regimental da Reclamação 28.681/GO traz que "A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a nomeação de parentes para exercer cargos de natureza eminentemente política, exceto em caso de fraude à lei, não viola ao Enunciado Vinculativo 13." (BRASIL. STF. RCL 28681/GO, p. 5).

Em julgamento da Apelação nº 0004352-73.2014.815.0371, interposta perante o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, o gestor municipal da cidade de Sousa-PB foi condenado por improbidade administrativa, tendo que pagar uma multa no valor de duas vezes o salário que recebeu por último como Prefeito.

A condenação decorreu do fato de o administrador municipal praticar nepotismo quando, valendo-se do seu poder nomeação, designou para o exercício de funções comissionadas familiares dos Secretários Municipais de sua gestão. De acordo com o juiz relator, Tércio Chaves de Moura, que as designações para cargos comissionados "(...) não podem se constituir em instrumento de pessoalidade pela reiteração das contratações de parentes do Administrador, como forma de contornar a vedação da prática do nepotismo" (BRASIL. TJPB, Apelação nº 0004352-73.2014.815.0371, p. 4).

Diante disto, pode-se perceber que o Poder Judiciário brasileiro está seguindo aquilo que traz o enunciado da Súmula Vinculante nº 13, de forma que suas decisões tornam-se obstáculos para a prática do nepotismo na Administração Pública. Não obstante, afirma-se que, frente aos tantos casos de nepotismo por parte dos gestores público, a obstaa nepotismo ainda enfrenta certo entrave, visto que, como já explicado em capítulo anterior, as designações de parentes em cargos comissionados consubstancia-se como algo enraizado a

cultura brasileira e, mesmo diante de tantos meios que buscam impedi-las, ainda subsistem e configuram-se realidade dentro do Poder Público.

Com base nisso, tem-se que, para que haja uma modificação no sistema nepótico brasileiro, faz-se essencial a mudança na estrutura educacional do país, de forma a ensinar as novas gerações a importância de uma boa administração da coisa pública, primordialmente, quando fala-se em uma utilização da máquina pública para a satisfação do interesse público e não para uma beneficiação privada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente as discussões apresentadas, pôde-se perceber a realidade do Brasil acerca do nepotismo e o porquê desta prática inconstitucional ser algo tão comum dentro da Administração Pública, ao passo que existem inúmeras normas jurídicas que surgiram com o intuito de combatê-lo, além dos princípios constitucionais que foram contemplados pela Carta Magna de 1988 que o veda de forma explícita.

Por serem os princípios a base de todo ordenamento jurídico, a atuação administrativa deve pautar-se a agir dentro dos limites principiológicos abordados pela Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*. Os mais relevantes princípios administrativos, também denominados supraprincípios, são os da supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público, visto que são desses que decorrem todos os outros.

Dessarte, de acordo com o art. 37, *caput* da Lei Maior, os atos administrativos devem estar em conformidade com os princípios da legalidade, atuando somente quando a lei permitir; impessoalidade, de forma que seu agir seja não discriminatório e leve benefício a um máximo de pessoas possível; moralidade, porquanto, o gestor deve buscar sempre ser probo e honesto, no desenvolver das suas atividades; publicidade, pois os atos do Estado são públicos; e, eficiência, visto que deverá ter gasto mínimo e maior produtividade.

Como forma de garantia da aplicabilidade dos princípios constitucionais, foi editada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a Súmula Vinculante nº 13 que visou obstar o nepotismo dentro do Poder Público, conduta que viola, dentre outros, os princípios da moralidade e impessoalidade.

Coube analisar que o nepotismo surge, dentro do cenário brasileiro, através dos seus colonizadores portugueses que, dentro do seu Governo Monárquico, possuía como costume utilizar-se da Coroa em benefício dos seus familiares e daqueles com quem tinham desenvolvido laços de afinidade. No cenário do Brasil-Colônia, fazer parte do reinado significava ser bem sucedido.

Em consequência disso, o Brasil cresceu e se desenvolveu com um pensamento que a máquina pública estaria ali para corresponder aos interesses privados em face dos coletivos, de modo que eram criados grupos para que houvesse a manutenção daqueles em cargos públicos. Os cargos pertenciam aos pais, depois passavam-se para seus filhos, dos filhos para os netos e assim sucessivamente.

Conforme o Direito Administrativo foi evoluindo e ganhando cada vez mais espaço dentro do ordenamento jurídico brasileiro, reforçado pelo advento da Constituição Federal de

1988 e os princípios administrativos trazidos por ela, surgiu a ideia do que se intitula interesse público. Ele surge com o pensamento de que a coisa pública deve ser utilizada em favor de um número máximo de pessoas, de forma a atender os interesses coletivos mais urgentes da sociedade e não de uma parcela fechada desta, movida unicamente por interesses particulares.

Por meio de pesquisas bibliográficas e análise jurisprudenciais da Supre Corte e demais Tribunais brasileiro, pode-se afirmar que o nepotismo diz respeito ao favorecimento de parentes, através de designações em cargos de livre nomeação e exoneração, baseando-se único e exclusivamente nos vínculos sanguíneos que a autoridade nomeante possui com o nomeado.

Como o princípio da impessoalidade garante um tratamento não segregatório entre todos aqueles que compõem a sociedade, as designações de parentes para o preenchimento de cargos comissionados o viola, visto que, apesar de serem cargos de livre nomeação e exoneração, a sua lotação não pode ser feita a bel prazer daquele que nomeia.

Isso significa dizer que o Poder Público deve escolher os ocupantes de cargos de forma objetiva, baseado-se principalmente na competência e aptidão para o preenchimento dos seus cargos. Na busca pela satisfação do interesse público, o Estado deve sempre buscar aqueles mais competentes para o complementar e não utilizar-se de laços sanguíneos para essa escolha.

Frente a isso, a Súmula Vinculante nº 13 traz, em seu texto que 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 flagrante os princípios esculpidos na Constituição Federal.

Apesar deste reforço, pelo Supremo Tribunal Federal, que esboça o entendimento da Constituição Federal, vislumbrou-se que o nepotismo ainda se faz presente dentro da Administração Pública, de forma a ferir não somente a Súmula Vinculante nº 13, mas também a CF/88.

Por meio de uma análise das decisões judiciais que tem sido tomadas pelos tribunais brasileiros, desde o nascimento da Súmula Vinculante nº 13, percebeu-se que o Poder Judiciário vem, de forma combativa, lutando para que seja mudada a realidade brasileira no tocante ao benefício de parentes em cargos públicos comissionados.

Em sentido contrário, notou-se que dentro da estrutura do Poder Executivo, principalmente, existe uma tendência a prática do nepotismo, reciclando aquela ideia que vem desde a Monarquia, que a coisa pública está ali para benefício e satisfação de interesses privados e que fazer parte dela é nobre, mesmo que essa qualidade decorra da violação de princípios constitucionais.

Quando o administrador público se utiliza da sua influência ou do seu poder nomeante para as designações em cargos comissionados e, resolve nomear parente seu, se sobressai não a supremacia do interesse público, mas sim, o benefício particular. No mesmo sentido, quando as nomeações são feitas baseadas exclusivamente por critérios sanguíneos, a Administração Pública deixa de ter ao seu dispor servidores mais competentes, que desempenhariam as funções decorrentes do cargo com mais eficiência e, conseqüentemente, deixa de satisfazer o interesse público. Ao fazer isso, a Administração Pública está dispondo do interesse público. Ademais, o nepotismo se configura com ato administrativo violador dos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público, bem como os princípios decorrentes desses e presentes no art. 34, *caput* da CF/88, principalmente moralidade e impessoalidade.

À vista disso, defende-se que o primeiro passo a ser dado para uma mudança do atual cenário público do país, antes da edição de qualquer lei, é que o brasileiro passe a ver o Estado não como uma maneira de obter benefícios e aferir riquezas, mas como uma coisa pertencente a todos da sociedade. A Administração Pública, que está a serviço do cidadão, deve sempre buscar a satisfação do coletivo e sanar os problemas sociais existentes.

Porquanto, percebeu-se que a cultura brasileira tem uma visão da coisa pública como um meio de se obter benefícios particulares, sem a percepção de que deve-se avaliar e considerar a coletividade no bem estar social, de forma que o nepotismo irá perdurar e fazer-se existente no Poder Público.

De tal modo, o Nepotismo encontra vedação na Constituição Federal de 1988 e, a partir disso, foi editada a Súmula Vinculante nº 13. Extrai-se daí que a sua proibição no ordenamento jurídico brasileiro já possui amplo aparo legal, de forma a lei sozinha não se faz como um instrumento de plena eficácia em seu combate.

Dito isso, faz-se necessário uma mudança estrutural na cultura do Brasil a começar, inicialmente, pela educação, para que surja uma ideia coletiva de que a Administração Pública serve à sociedade e está ali para garantir o bem estar social, não para favorecimentos pessoais. A criação de normas mais severas, sem esse pensamento social de que a máquina pública pertence a coletividade, de nada adianta. Dessa forma, sem uma educação de qualidade e

mudanças culturais, as situações nepóticas estarão sempre presentes na estrutura organizacional do Estado.

REFERÊNCIAS

A BÍBLIA. **Jesus provoca decisão.** Tradução de Ivo Storniolo e Euclides Martins Balcin. São Paulo: Paulus, 1990, 1631 p.

ARAÚJO, Ariella Silva. O nepotismo no Brasil e alguns conceitos de Max Weber. **Revista Urutáguá**, Maringá, n.18, p. 102-110, mai./ago.2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 7, 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. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 7, 17 de abril de 2006.** Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de membros do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/resolucoes/resolucao0071.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 21, 19 de junho de 2007.** Veda a admissão, por órgãos do Ministério Público, de servidores cedidos ou postos à disposição por outros órgãos, que sejam parentes de membros e servidores do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI42200,91041-Resolucao+21+do+CNMP+que+trata+da+cessao+de+servidores+ao+MP>>. Acesso em: 20 dez. 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 7.203, de 04 de junho de 2010.** Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 22 dez. 2017

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Apelação n. 0004352-73.2014.815.0371**. Apelante: André Avelino de Paiva Gadelha Neto. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Tércio Chaves de Moura. João Pessoa, PB, 15 ago. 2017. Disponível em: <<http://tjpb-jurisprudencia-dje.tjpb.jus.br/dje/2017/8/22/47343bed-8eb2-479b-97e7-0505774236ab.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **MS n. 23.780-5/MA**. Impetrante: Terezinha de Jesus Cunha Belfort. Impetrado: Presidente do TRT 16ª Região. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 28 set. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade. **ADc n. 12-6/DF**. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido Conselho Nacional de Justiça e outros. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI n. 1521-4/RS**. Requerente: Procurador Geral da República. Interessado: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 19 jun. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630021>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AgR Rcl 28681/GO**. Agravante: Gilvan Pereira de Souza. Agravado: Leila Ferreira Barreto Fernandes. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=313260427&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018..

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ata da 21ª sessão plenária ordinária de 20 de agosto 2008**. Diário da Justiça Eletrônico, n. 214/2008, Brasília, DF, 12 nov. 2008. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_11_12_13_Debates.pdf />. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ata da 28ª sessão plenária ordinária de 21 de agosto 2008**. Diário da Justiça Eletrônico, n. 214/2008, Brasília, DF, 12 nov. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_11_12_13_Debates.pdf /> . Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 579.951/RN**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova e outros. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE579951.pdf>> Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. 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. Diário da Justiça Eletrônico, n. 162, Brasília, DF, 29 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Gen, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do Patrono Político Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERREIRA, Natália Ciscotto. **O nepotismo, a moralidade pública e a jurisdição constitucional: um estudo acerca do sentido e do alcance normativo da Súmula Vinculante n. 13**. 2015. p. 221. **Dissertação de Mestrado em Direito e Políticas Públicas** - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

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

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, vol. 6: Direito de Família**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOPES, Herton Castiglioni. O Nepotismo no Brasil: uma explicação institucionalista a partir das interpretações de Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, ed. 29, n.1, p. 25-54, jul./dez. 2014.

LOUBET, Wilson Vieira. **O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público e a Administração Consensual**. 1.ed. Brasília: Consulex, 2009.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**: 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar n. 97, de 01 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a contratação e o preenchimento de cargos em comissão e funções gratificadas, no âmbito do Poder Executivo Estadual, de parentes e afins das autoridades que menciona, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 01 out. 2007. Disponível em <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1861>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 260, p. 203-229, jan.2012.