

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

RAONI MÜLLER VIANA DE OLIVEIRA

NEPOTISMO NA POLÍTICA
A BALANÇA ENTRE A DISCRICIONARIEDADE CONSTITUCIONAL E O PRIVILÉGIO
FAMILIAR

BRASÍLIA

2023

RAONI MÜLLER VIANA DE OLIVEIRA

NEPOTISMO NA POLÍTICA

A BALANÇA ENTRE A DISCRICIONARIEDADE CONSTITUCIONAL E O PRIVILÉGIO
FAMILIAR

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Direito Econômico e Desenvolvimento do IDP,
como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

BRASÍLIA

2023

Código de catalogação na publicação – CIP

O48n Oliveira, Raoni Muller Viana de

Nepotismo na política: a balança entre a discricionariedade constitucional e o privilégio familiar / Raoni Muller Viana de Oliveira. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

61 f.

Dissertação - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Direito, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira.

1. Nepotismo. 2. Súmula Vinculante nº 13. 3. Cargos políticos. 4. Discricionariedade. 5. Democracia defensiva. I. Título

CDDir 341.234

RAONI MÜLLER VIANA DE OLIVEIRA

NEPOTISMO NA POLÍTICA

**A BALANÇA ENTRE A DISCRICIONARIEDADE CONSTITUCIONAL E O PRIVILÉGIO
FAMILIAR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Direito Econômico e Desenvolvimento do IDP,
como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador
Dr. Gustavo Justino de Oliveira

Prof. Avaliador 1
Dr. Guilherme Pereira Pinheiro

Prof. Avaliador 2
Dra. Laura Mendes de Barros

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar o fenômeno do nepotismo, com foco na interação entre a discricionariedade constitucional e o privilégio familiar. O objetivo principal é investigar se a nomeação de parentes para cargos políticos deveria ou não ser submetida aos princípios constitucionais que regem a administração pública, a saber: impessoalidade, moralidade e eficiência. Em 2008, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13, com o intuito de evitar o favorecimento familiar no serviço público. Entretanto, em 2015, ao analisar a aplicação da referida súmula, entendeu que seria possível, em se tratando de cargos de natureza política, afastar a aplicação dos princípios que regem a administração pública. Dessa forma, o administrador, ao compor seu quadro de governo, estaria apenas no âmbito da discricionariedade, não se submetendo, portanto, à vedação sumular. Nesse contexto, pretende-se discorrer brevemente sobre o surgimento dessas práticas, o significado de nepotismo, os princípios constitucionais que norteiam a administração pública, a Súmula Vinculante nº 13, seu alcance normativo e a (des)necessidade de readequação dos limites constitucionais, especialmente para responder à questão essencial: existem limites para os atos de nomeação de cargos políticos e, se existem, quais são esses limites?

Palavra-chave: nepotismo; Súmula Vinculante nº 13; cargos políticos; discricionariedade; democracia defensiva;

ABSTRACT

The present study aims to analyze the specificity of nepotism, focusing on the interaction between constitutional discretion and family privilege. The main objective is to investigate whether or not the appointment of relatives to political positions should have been applied to the constitutional principles that govern public administration, namely: impersonality, morality and efficiency. In 2008, the Federal Supreme Court issued Binding Precedent 13, with the aim of preventing family favoritism in public service. However, in 2015, when analyzing the application of the aforementioned summary, it was discovered that it would be possible, in the case of charges of a political nature, to avoid the application of the principles that govern public administration. In this way, the administrator, when composing his governance framework, would only be within the scope of discretion, therefore not subjecting himself to the summary provision. In this context, we intend to briefly disagree about the emergence of these practices, the meaning of nepotism, the constitutional principles that guide the public, Binding Precedent no. 13, its normative scope and the (un)need for readjustment of constitutional limits, especially for answer the essential question: are there limits to acts of appointing political charges and, if so, what are these limits?

Keywords: nepotism; Binding Precedent 13; political charges; discretion; defensive democracy;

LISTA DE SIGLAS

ADPFs	Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CF	Constituição Federal
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGR	Procuradoria-Geral da República
PSD	Partido Social Democrático
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 O NEPOTISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	7
2.1 Conceito, origem e a herança portuguesa	9
2.2 A construção judicial da noção de nepotismo e sua vedação pela Súmula Vinculante nº 13	11
2.3 Os precedentes da Súmula Vinculante nº 13	16
3 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE À DISCRICIONARIEDADE DE NOMEAÇÃO PARA CARGOS POLÍTICOS	20
3.1 Discricionariedade do Ato administrativo	20
3.2 Cargos de natureza política: uma análise sob a ótica da moralidade, impessoalidade e eficiência	23
3.3 O papel da LINDB na promoção dos princípios constitucionais e o combate à improbidade administrativa na política	30
4 A BALANÇA ENTRE A DISCRICIONARIEDADE CONSTITUCIONAL E O PRIVILÉGIO FAMILIAR	34
4.1 Governo, Administração Pública e as Interfaces com a Legislação Infraconstitucional	35
4.2 O Indulto Presidencial nas ADPFs 964, 965, 966 e 967: Uma Análise Crítica como Precedente Exemplar para a Discricionariedade no Supremo Tribunal Federal	38
4.3 A (Des)Necessidade de <i>Expertise</i> Técnica para Ocupação de Funções Públicas e a Pertinência da Democracia Defensiva	42
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o fenômeno do nepotismo, com foco na interação entre a discricionariedade constitucional atribuída aos atos políticos e o privilégio familiar, especialmente no contexto dos cargos de natureza política. O objetivo central é questionar se a Súmula Vinculante nº 13, elaborada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quando da análise do Recurso Extraordinário nº 579.951-4 – Rio Grande do Norte, deve ser aplicada ou não aos cargos de natureza política. Para isso, será utilizada a ponderação dos princípios constitucionais que regem a administração pública, a saber: impessoalidade, moralidade e eficiência.

O Supremo Tribunal Federal, em 07 de novembro de 2008, firmou entendimento na Súmula Vinculante nº 13, cujo tema é evitar o favorecimento familiar no serviço público. Contudo, em 2015, ao analisar o âmbito de aplicação dessa súmula no Recurso Extraordinário nº 825.682, entendeu que, no que diz respeito aos cargos de natureza política, a aplicação dos princípios que regem a administração pública poderia ser afastada. Dessa forma, a nomeação de parentes para ocuparem cargos de natureza política estaria inserida no âmbito da discricionariedade de governo, não se submetendo, portanto, à vedação sumular.

A essência do presente trabalho gira em torno dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência elencados no art. 37, *caput*, Constituição Federal (CF), a fim de analisar sua aplicabilidade na esfera da administração pública. O problema central será determinar o alcance normativo dos princípios, se sua aplicação engloba os cargos de natureza política ou se eles se submetem apenas ao crivo da discricionariedade.

Em razão da controvérsia estabelecida, quanto à aplicação dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência, como se verá adiante, centenas de chefes do poder executivo conceberam nomeações de parentes para ocupar cargos de natureza política sem qualquer observância dos princípios constitucionais, tornando prática comum, como se verá, o que deveria ser exceção.

Certo é que o posicionamento dos Tribunais brasileiros tem reunido interpretações das mais variadas, ocasionando, por óbvio, um cenário de completa insegurança jurídica aos agentes políticos, em especial chefes do poder executivo, cujo atos são frequentemente considerados lícitos ou ilícitos.

A relevância do tema é evidente nos âmbitos político, social e científico. Como observado em diversos noticiários nos últimos anos, centenas de Prefeitos têm nomeado seus parentes (filhos, esposas, etc.) para ocuparem cargos de chefia na administração pública, os

denominados cargos de natureza política, sem quaisquer observâncias aos princípios constitucionais.

Informações fáticas importantes são verificadas corriqueiramente nos noticiários. Um exemplo emblemático ocorreu no município de Montadas, situado no Estado da Paraíba, na Região Metropolitana de Esperança, com população estimada 5.812 habitantes¹, onde o Prefeito Jonas de Souza (PSD) nomeou somente para as secretarias municipais quatro irmãos, a mulher e um tio. Para outros cargos também foram nomeados primos, dentre outros parentes, fato que ficou conhecido como “a nomeação da grande família”¹².

Para buscar uma contribuição teórica relevante para a solução desse problema prático, adotamos a linha de pesquisa dogmática e o método instrumental. Isso envolve a análise da revisão clássica nacional, bem como o estudo da evolução histórica do nepotismo, utilizando referências de autores como Antonio Carlos Wolkmer³, Raimundo Faoro⁴, Oliveira Viana⁵ e Sérgio Buarque de Holanda⁶, entre outros, com o objetivo de aprimorar a interpretação dessa prática no contexto atual.

Assim, no decorrer deste estudo, nosso objetivo é investigar a complexa questão do nepotismo na política, especificamente a interação entre a discricionariedade constitucional e o privilégio familiar, focando nos cargos de natureza política. Buscaremos responder à pergunta fundamental que norteia esta pesquisa: existem limites para os atos de nomeação de cargos políticos e, se existem, quais são esses limites?

Ao longo dos próximos capítulos, abordaremos o surgimento dessas práticas, o conceito de *nepotismo*, os princípios constitucionais que regem a administração pública, a Súmula Vinculante nº 13 e seu alcance normativo, em busca de uma compreensão abrangente e esclarecedora desse desafio ético e jurídico.

¹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Montadas - PB - Panorama**, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/montadas/panorama>. Acesso em: 03 nov. 2023.

² G1. Prefeito nomeia irmãos, tio e esposa para secretarias municipais na cidade do Agreste da PB. **G1**. 25 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/prefeito-nomeia-irmaos-tio-e-esposa-para-secretarias-municipais-em-cidade-do-agreste-da-pb.ghtml>. Acesso em: 03 nov. 2023.

³ WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Forense, 2013.

⁴ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

⁵ VIANA Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.

⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

2 O NEPOTISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O presente capítulo tem como objetivo analisar o fenômeno do nepotismo, seu significado e noção jurídica sob a perspectiva do contexto histórico brasileiro, desde o seu surgimento, que remonta aos tempos coloniais, conforme se demonstrará no tópico seguinte, até os julgados mais recentes do Supremo Tribunal Federal que questionam sua aplicação aos cargos de natureza política.

Os cargos de natureza política são aqueles que envolvem o exercício do poder político, no âmbito executivo, legislativo ou judiciário. Esses cargos têm uma origem histórica antiga, associada ao desenvolvimento das sociedades humanas e ao desenvolvimento dos primeiros sistemas políticos organizados. Em geral, são cargos de confiança, ocupados por pessoas indicadas por autoridades políticas, como presidente, governadores, prefeitos, ministros, secretários de estado e secretário municipal.

Nesse contexto, considerando que o combate à corrupção está em pauta no Brasil, onde a busca pela moralidade pública vem pautando o movimento da sociedade, necessário concluir que o nepotismo está associado diretamente a esse embate.

O nepotismo é uma prática que consiste em favorecer familiares próximos em nomeações para cargos públicos, muitas vezes em detrimento de critérios técnicos ou meritocráticos. Embora seja uma prática antiga e difundida em diversas sociedades, o nepotismo suscita debates sobre o seu impacto na democracia. Alguns defendem que representa um grave problema para a democracia, pois compromete a eficiência e a transparência do Estado, enquanto outros afirmam que pode ser uma ferramenta legítima de confiança e colaboração no âmbito político, conforme se demonstrará ao longo do presente estudo.

Para compreender essa prática com maior profundidade, foi realizada uma pesquisa sobre a evolução histórica desse hábito de nomeação parental para cargos públicos, que já se fazia presente em manuais clássicos como os de Antonio Carlos Wolkmer⁷, Raimundo Faoro⁸, Oliveira Viana⁹ e Sérgio Buarque de Holanda¹⁰, até se chegar à análise jurisprudencial contemporânea do Supremo Tribunal Federal. Vale ressaltar, no entanto, que a análise histórica não constitui o foco central deste estudo, sendo abordada de forma resumida.

⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Forense, 2013.

⁸ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

⁹ VIANA Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.

¹⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Observa-se que o número de nomeações de parentes desprovidos de qualquer capacidade técnica para ocupar cargos de natureza política, como Secretários dos mais diversos municípios brasileiros, está se tornando prática comum, de modo que a proliferação dessas práticas pode ser verificada em diversos Tribunais do país afora.

Como ilustração, o prefeito de Frei Inocêncio (MG) nomeou a esposa, Luciana Cabral Carvalho, para as secretarias de obras e saúde, além do tio Joviano Augusto de Carvalho Soares, que ocupou o cargo de secretário de finanças.¹¹

Ainda no Estado de Minas Gerais o ex-prefeito do Município de Itumirim nomeou sua esposa para o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social. A similitude desses casos reside na interpretação utilizada pelo Tribunal Mineiro, que vem entendendo que o cargo de natureza política não se submete à Súmula Vinculante nº 13. Vejamos:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARGO DE SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. CARGO DE NATUREZA EMINENTEMENTE POLÍTICA. MUNICÍPIO DE ITUMIRIM. NEPOTISMO NÃO CONFIGURADO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. CONDUTA IMPROBA NÃO CONFIGURADA. PEDIDO IMPROCEDENTE. SENTENÇA MANTIDA.

O ato de improbidade pressupõe em aproveitar-se da função pública para obter ou distribuir, em proveito próprio ou para outros, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer gênero e, de alguma maneira, infringindo aos princípios que norteiam as atividades na Administração Pública.

Restando evidenciado nos autos que a nomeação foi direcionada para o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social, que se trata de cargo eminentemente político, não há prática de nepotismo, não havendo incidência da Súmula Vinculante nº. 13, não configurando ato de improbidade administrativa.

Recurso conhecido e não provido.¹²

Já em Pilar do Sul, município situado na região metropolitana de Sorocaba, a prefeita Janete Carvalho Paes (PSDB) foi acusada de nepotismo por nomear o marido para ocupar o cargo de secretário de gabinete, segurança pública e trânsito.¹³

¹¹ MACIEL, Alice; SOUTO, Isabella; CIPRIANI, Juliana. Prefeitos mineiros aproveitaram brechas da legislação e nomeiam parentes. **Estado de Minas**, 07 maio 2013. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/05/07/interna_politica.383112/prefeitos-mineiros-aproveitam-brechas-da-legislacao-e-nomeiam-parentes.shtml. Acesso em: 03 nov. 2023.

¹² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível. **AP 1.0343.14.000057-5/002**, Relator(a): Des.(a) Gilson Soares Lemes, 8ª Câmara Cível, Belo Horizonte, 18 dez. 2017. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=10343140000575002&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10343140000575002&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=0024. Acesso em: 03 nov. 2023.

¹³ G1. Justiça nega recurso e mantém condenação de prefeita de Pilar do Sul. **G1**, 23 jul. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/itapetininga-regiao/noticia/2015/07/justica-nega-recurso-e-mantem-condenacao-prefeita-de-pilar-do-sul.html>. Acesso em: 03 nov. 2023.

Contudo, o Tribunal de Justiça de São Paulo seguiu interpretação diversa daquela apontada pelo Tribunal do Estado de Minas e condenou a prefeita em ação civil pública por entender que restou configurado ato doloso de improbidade administrativa. Vejamos:

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – OCORRÊNCIA – DOLO – CARACTERIZAÇÃO. 1. Preliminarmente, incoerência de cerceamento de defesa, inviabilidade de celebração de Termo de Conduta e possibilidade jurídica do pedido. 2. No mérito, o ato de nomeação do cônjuge da Prefeita Municipal para o cargo de Secretário de Governo, por si só, caracteriza ato de improbidade administrativa. 3. Evidente e notória prática de nepotismo, ofensivo à moralidade pública. 4. Elementos de convicção produzidos nos autos indicativos da prática de ato de improbidade, por parte da então Prefeita Municipal, que agiu com dolo. 5. Ação Civil Pública, julgada parcialmente procedente. 6. Sentença mantida. 7. Recurso de Apelação, desprovido.¹⁴

Em análise da jurisprudência em apenas dois estados brasileiros já é possível notar um cenário de divergência jurídica. Contudo, a divergência jurisprudencial e a quantidade de nomeações de parentes para ocuparem cargos políticos não param por aí; em 2017, apenas em municípios da grande São Paulo, prefeitos empregaram parentes para ocuparem cargos de natureza política em 14 cidades¹⁵, baseando-se apenas na discricionariedade do ato.

Portanto, após análise supramencionada, conclui-se que a nomeação de parentes para cargos de natureza política continua a ocorrer no cenário brasileiro atual. A seguir, passaremos a analisar origem dessa prática, com ênfase na administração pública brasileira.

2.1 Conceito, origem e a herança portuguesa

O conceito de *Nepotismo*, em termos modernos, é utilizado para designar o paternalismo ou favorecimento de parentes pelo simples fato de serem parentes, ou seja, ocorre quando uma pessoa é nomeada para desempenhar uma função pública por quem possui relação de parentesco, sem analisar o interesse público, mas valendo-se apenas do interesse familiar.

¹⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). **Apelação nº 0000646-85.2013.8.26.0444** São Paulo, 09 nov. 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do;jsessionid=8EADE765DB8DA74DE18587327BA5E66B.cposg7?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigit oAnoUnificado=0000646-85.2013&foroNumeroUnificado=0444&dePesquisaNuUnificado=000064685.2013.8.26.0444&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO>. Acessado em: 03 nov. 2023.

¹⁵ PREFEITOS Empregam Parentes em 14 Cidade da Grande São Paulo. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em: <http://mural.blogfolha.uol.com.br/2017/04/25/prefeitos-da-grande-sao-paulo-nomeiam-pai-filhos-e-esposas-como-secretarios/>. Acesso em: 04 nov. 2023.

Para compreender a percepção do nepotismo no Brasil e a razão de sua prática, é essencial compreender suas origens, principalmente no caso de uma colônia que herdou muitas noções da metrópole portuguesa, como veremos a seguir.

Esse conceito atual, embora de origem controversa, tem raízes na Roma Antiga, onde várias famílias influentes e aristocráticas desempenharam papéis importantes no governo e na política romana. No entanto, a prática moderna da expressão do nepotismo, como entendemos hoje, começou a ser utilizada entre 1655 e 1665, na Itália, quando papas nomearam seus sobrinhos para o posto de cardeais, prática comum até a promulgação da bula papal, em 1692, documento que proibia a prática do nepotismo na Igreja Católica.¹⁶

No Brasil, a origem do nepotismo remonta os tempos coloniais, com a chegada de Pedro Álvares Cabral. Na famosa carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal Dom Manuel I, que comunicava a descoberta da nova terra, ele já solicitava um favor para o seu sobrinho. Vejamos:

E, pois, que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro, o que Dela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza (Deste Porto Seguro, da Vossa Ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500).¹⁷

Embora a origem do nepotismo ainda seja contestada, há uma percepção geral de que essa prática adentrou em nosso país ainda quando se procurava consolidar suas primeiras raízes. Certo é que essa herança trazida de Portugal se alastrou de forma significativa, tornando-se comum nos noticiários brasileiros em tempos modernos.¹⁸

Para melhor compreensão do surgimento dessa “solidariedade familiar”¹⁹, basta olharmos para a velha tradição feudal portuguesa, em que os grandes senhores feudais lusitanos gozavam de privilégios, como o direito à imunidade das suas terras à intervenção do Rei.²⁰

Os “Clãs” (expressão utilizada por Oliveira Viana para se referir às grandes famílias que centralizavam o poder)²¹, que comandaram a geração de riqueza desde os primórdios de nossa história, passaram por constantes transformações ao longo do tempo, ora denominados como clãs

¹⁶ GARCIA, Emerson. O nepotismo. **JAM Jurídica**, Salvador, ano 11, n. 4, p. 1-9, abr. 2006.

¹⁷ CAMINHA, Pero Vaz. A Carta de Pero Vaz de Caminha. **Biblioteca Virtual de Literatura**, 2017. Disponível em: <http://www.biblio.com.br/conteudo/perovazcaminha/carta.htm>. Acesso em: 04 nov. 2023.

¹⁸ PREFEITOS Empregam Parentes em 14 Cidade da Grande São Paulo. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em: <http://mural.blogfolha.uol.com.br/2017/04/25/prefeitos-da-grande-sao-paulo-nomeiam-pai-filhos-e-esposas-como-secretarios/>. Acesso em: 04 nov. 2023.

¹⁹ VIANA Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 215.

²⁰ *Ibidem*, p. 202.

²¹ *Ibidem*, p. 188.

feudais, clãs rurais e clãs parentais, até se chegar à moderna compreensão de solidariedade familiar utilizada na prática do nepotismo.²²

Os denominados senhores do engenho, senhores do feudo e suas famílias, foram, ao longo da nossa evolução histórica, os grandes proprietários do poder econômico, alguns deles inclusive com projeção para vida pública, ou seja, eram organizações militantes que já apresentavam sinais da prática do nepotismo, seja na escolha do administrador, ou na escolha do capelão da fazenda, uma espécie de cargo que comandava a “massa dos dependentes” (moradores, escravos, acoitados, índios, pequenos proprietários, pequenos comerciantes).²³

Portanto, fica claro que esse privilégio familiar não é uma invenção de agora; aliás, é uma sobrevivência dessa velha tradição feudal portuguesa. Quando o Brasil foi descoberto, essa prática já estava em declínio em Portugal, contudo, em razão da fraqueza do poder público naquele tempo, essa prática floresceu.²⁴

Na obra *Os Donos do Poder*, Raimundo Faoro já apontava para a evolução significativa do nepotismo no Brasil. Em 1896, no estado do Ceará, os cargos públicos já estavam completamente dominadas por familiares. Essa tendência se intensificou ao ponto de, em 1924, uma elite da república brasileira encontrar-se amplamente subjugada aos filhos e parentes, que monopolizaram a direção suprema do país, como documentado por Faoro. Essa análise histórica evidencia a persistência e o aprofundamento das preferências nepotistas ao longo do tempo.²⁵

A conclusão que podemos extrair dessa releitura histórica é que o nepotismo é uma prática comum no cenário brasileiro. No próximo capítulo, abordaremos como essa prática influenciou na construção judicial da noção de nepotismo e examinaremos sua vedação contemporânea pela Súmula Vinculante nº 13.

2.2 A construção judicial da noção de nepotismo e sua vedação pela Súmula Vinculante nº 13

Ao longo de toda evolução histórica as práticas reiteradas de nomeações de parentes para ocuparem funções públicas, culminadas com o frequente acionamento dos tribunais pátrios a debater a questão, levaram o Supremo Tribunal Federal a editar a Súmula Vinculante nº 13, que veda a prática do nepotismo. Vejamos:

²² VIANA Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 209.

²³ *Ibidem*, p. 189-192.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ FAORO, Raimundo. **Os donos do Poder**: Formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

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.²⁶

Esta questão foi inaugurada pela resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que alerta sobre esse fenômeno do nepotismo no convívio com a gestão pública e que editou resolução explicitando as práticas que constituíam nepotismo, resolução esta que, após ser submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal, conforme se verá a seguir, não encerrou a divergência jurisprudencial da temática. Vejamos o que dispõe a referida resolução:

Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:

I - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados;

II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações;

III - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

IV - a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, bem como de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

V - a contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, ou servidor investido em cargo de direção e de assessoramento;

VI - a contratação, independentemente da modalidade de licitação, de pessoa jurídica que tenha em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive, dos magistrados ocupantes de cargos de direção ou no exercício de funções administrativas, assim como de servidores ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento vinculados direta

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 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. Brasília, DF: STF, [2008]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 04 nov. 2023.

ou indiretamente às unidades situadas na linha hierárquica da área encarregada da licitação.

§ 1º Ficam excepcionadas, nas hipóteses dos incisos I, II e III deste artigo, as nomeações ou designações de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, admitidos por concurso público, observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo de origem, a qualificação profissional do servidor e a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido, e que o outro servidor também seja titular de cargo de provimento efetivo das carreiras jurídicas, vedada, em qualquer caso a nomeação ou designação para servir subordinado ao magistrado ou servidor determinante da incompatibilidade.

§ 2º A vedação constante do inciso IV deste artigo não se aplica quando a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público houver sido precedida de regular processo seletivo, em cumprimento de preceito legal.²⁷

Em razão disso, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) ajuizou ação cautelar em ação declaratória de constitucionalidade contra a mencionada resolução que “disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciário”. Por meio dessa ação, a prática de nepotismo no âmbito do poder judiciário foi proibida.²⁸

A AMB argumentou que a proibição do nepotismo decorre dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, ambos expressamente previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Portanto, o poder público está subordinado não apenas à legalidade formal, mas também à juridicidade, um conceito mais amplo que engloba a própria Constituição.²⁹

A Ação Direta de Constitucionalidade nº 12 representa um dos precedentes mais relevante relacionado à Súmula Vinculante nº 13, pois tece uma análise minuciosa que gerou um extenso e aprofundado debate entre os ministros da Corte Suprema.

O Ministro Ayres Brito pronunciou pelo deferimento da cautelar, sob argumento de que o CNJ possui competência para editar atos normativos primários e que esses atos estavam em consonância com a Constituição e concluiu que a Resolução do Conselho Nacional de Justiça esmiuçou de forma prática o que a Constituição estabelece em seus princípios constitucionais,

²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005**. Dispõe sobre 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. Brasília, DF: CNJ, [2005]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_7_18102005_26032019134311.pdf. Acesso em: 13 nov. 2023.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 - Medida Cautelar**. Relator: Carlos Britto. Tribunal Pleno. Julgado em 16 fev. 2006. Diário da Justiça, 01 set. 2006, p. 15.

²⁹ *Ibidem*.

quais sejam: “o da impessoalidade, o da igualdade, o da eficiência e por fim, o da moralidade administrativa”³⁰.

Não obstante, a Corte entendeu que a matéria é de total interesse público. Portanto, caberia ao CNJ atuar de modo a garantir a satisfação desse interesse, que exige que as práticas dos ocupantes de cargos públicos estejam em conformidade com os deveres constitucionais, cumprindo os comandos normativos estabelecidos no texto constitucional.

Nesse mesmo sentido, ao analisar os condicionamentos impostos pela resolução à liberdade de nomeação para os cargos em comissão e funções de confiança, a Corte afirmou não haver proibições pela resolução, mas sim interpretações conforme a Constituição, decorrentes dos princípios da igualdade, impessoalidade e da eficiência administrativa.

Ademais, importante salientar que o papel do Supremo Tribunal Federal no presente caso não era esmiuçar cada possibilidade de incidência ou os efeitos particularizados de sua aplicação em concreto, mas tão somente aferir a constitucionalidade da Resolução 07/2005.

A partir de então, foram suscitados dois pontos que ensejariam ajustes no ato normativo: o primeiro, referente a parentesco por afinidade até terceiro grau; e o segundo diz respeito à inclusão do termo *chefia* na Resolução.³¹

O Ministro Nelson Jobim³² argumentou que a definição de parentesco pelo Código Civil se aplica estritamente a questões civis. O ponto crucial é assegurar a plena vigência do princípio da impessoalidade. Em outras palavras, a questão principal é identificar quais pessoas, dentro do âmbito familiar, têm mais chances de ser escolhidas não com base em interesses públicos, mas sim por interesses pessoais, priorizando considerações familiares em detrimento de critérios puramente civis.³³

Outro ponto destacado foi a necessidade de incluir o termo *chefia* na resolução, por meio da interpretação conforme, visto que, embora não tenham sido mencionados por ela, os cargos em comissão e as funções de confiança foram vinculados pelo texto constitucional não apenas

³⁰ (FERREIRA, Natália Ciscotto. **O Nepotismo, a Moralidade Pública e a Jurisdição Constitucional**: um estudo acerca do sentido e alcance normativo da súmula vinculante nº 13. 2015. 222 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduados em Direito: Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015)

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade. ADC 12**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 13 nov. 2023, p. 44.

³² *Ibidem*, p. 62.

³³ *Ibidem*, p. 63.

quanto às atribuições de direção e assessoramento, mas também de chefia, de acordo com o disposto no art. 37, V, CF.^{34,35}

Em linhas finais, a Corte assentou o entendimento trazido em sede de cautelar, em especial o argumento central que se extrai do voto de todos os ministros, que ressalta que os princípios estabelecidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal têm eficácia contida e que a proibição do nepotismo decorre diretamente desses princípios.³⁶

Diante do quanto exposto, após extenso debate, assim ficou a ementa do acórdão, vejamos:

EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18.10.05, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO NORMATIVO QUE “DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, *caput*, junte essa organização aos princípios “estabelecidos” por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo “direção” nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça.

(ADC 12, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-01 PP-00001 RTJ VOL-00215-01 PP-00011 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 133-149).

Por fim, assentou-se como argumento linear extraído dos votos dos Ministros que a Constituição da República Federativa do Brasil, ao estabelecer os princípios que regem a

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade. ADC 12.** Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 13 nov. 2023.

³⁵ FERREIRA, Natália Ciscotto. **O Nepotismo, a Moralidade Pública e a Jurisdição Constitucional: um estudo acerca do sentido e alcance normativo da súmula vinculante nº 13.** 2015. 222 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduados em Direito: Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

³⁶ BRASIL, *opere citato*, p. 8.

administração pública, o fez como sendo de eficácia contida, sendo que deles decorre a vedação do nepotismo.

Portanto, ao aprofundar a análise dessa temática no contexto previamente mencionado, torna-se evidente que os precedentes que serviram de base para a criação da Súmula Vinculante nº 13, juntamente com os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição de 1988, não trataram da questão dos cargos de natureza política. Isso tem gerado incertezas quanto à inclusão ou exclusão desses cargos, resultando em interpretações diversas pelos tribunais pátrios, como mencionado anteriormente.

Nesse sentido, ressalta-se a importância de examinar outros julgados do Supremo Tribunal para se chegar a uma conclusão definitiva, uma vez que a resposta não pode ser obtida apenas por meio da análise da Súmula 13. No próximo capítulo, exploraremos as demais jurisprudências relevantes para lançar luz sobre esse tema controverso e complexo.

2.3 Os precedentes da Súmula Vinculante nº 13

O Recurso Extraordinário 579.951 – do Rio Grande do Norte, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, levou a Corte Suprema a travar um debate importante, oportunidade em que se discutiu de forma mais enfática a questão central deste trabalho: existem limites para os atos de nomeação de cargos políticos e, se existem, quais são esses limites?

A referida controvérsia iniciou no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), que, julgando apelação em ação declaratória de nulidade de ato administrativo, entendeu não existir qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade nas nomeações de Elias Raimundo de Souza e Francisco Souza do Nascimento para o exercício respectivamente dos cargos de secretário municipal de saúde e de motorista, embora sejam o primeiro irmão de vereador e o segundo, do vice-prefeito do Município de Água Nova.³⁷

Na fundamentação de mérito o TJRN afirmou que a nomeação de parentes de agentes políticos para o exercício de cargos de confiança ou em comissão não violam qualquer dispositivo constitucional.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário (RE) 579951. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em: 20 ago. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe)**, edição 202, divulgado em 23-10-2008, publicado em 24-10-2008. Ementa no volume 02338-10, página 01876.

O Ministério Público³⁸, em sede de recurso extraordinário, alegou em suma a violação aos princípios que regem a administração pública e o próprio precedente estabelecido pelo Supremo na ADC 12-MC/DF (mencionada no tópico anterior)

O Ministro Ricardo Lewandowski iniciou seu voto destacando a importância do princípio da moralidade para administração pública, citando a Ministra Cármen Lúcia³⁹, o Ministro Joaquim Barbosa⁴⁰ e Celso Antonio Bandeira de Mello⁴¹, e afirmou que a Constituição não é um mero conjunto de cláusulas vazias, de modo que não compete ao administrador dispor livremente sobre o seu conteúdo.

Outra observação feita pelo relator decorre da violação ao princípio da impessoalidade que está adstrita a qualquer ocupante de cargos públicos, sejam concursados ou não. Portanto, ao se nomear com base em tradição ou carisma político, a nomeação que se deu em detrimento de outro cidadão igualmente ou mais capacitado gera um dano a toda sociedade, de modo que o princípio da impessoalidade está intimamente ligado ao princípio da eficiência.

Após o voto do relator, iniciou-se discussão acerca da aplicabilidade ou não do *caput* do art. 37 da Constituição Federal⁴² aos cargos de natureza política.

O Ministro Marcos Aurélio afirmou que não se estende a cabeça do artigo 37, de início, ao agente político.⁴³

No mesmo sentido, o Ministro Carlos Ayres de Britto proferiu entendimento central que retira a aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 dos cargos de natureza política. Vejamos:

Quando proferi voto na ADC nº 12, entendendo – e a Corte concordou – que os princípios do artigo 37 eram extensíveis a toda a Administração Pública, tive em conta a própria expressão “Administração Pública”, porque esses princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, até vêm num contexto não de governo, não de poder político, mas de Administração Pública, ou seja, para exercício da atividade administrativa. A Administração Pública, aqui, parece-me, é segmento do governo. O governo é mais do que a Administração Pública, porque incorpora ingrediente político.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade. ADC 12**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 13 nov. 2023.

³⁹ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 8.

⁴¹ *Ibidem*, p. 10.

⁴² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

⁴³BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário (RE) 579951**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 20 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico (DJe), edição 202, divulgado em 23 out. 2008, publicado em 24 out. 2008. Ementa no volume 02338-10, página 01876, p. 7.

Então, quando o artigo 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC nº 12, porque o próprio Capítulo VII é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. E sabemos que os cargos políticos, como, por exemplo, os de Secretário Municipal, são de agentes do Poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do artigo 37. Somente os cargos e funções singelamente administrativos – é como penso – são alcançados pela imperiosidade do artigo 37, com seus lapidares princípios. Então, essa distinção me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os Secretários Municipais, que correspondem a Secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e Ministros de Estado, no âmbito federal.⁴⁴

Por essa razão, afirmou que o chefe do poder executivo seria livre para nomear quaisquer pessoas para compor seu quadro de governo, discricionariedade essa que seria limitada apenas para cargos do quadro administrativo.

O Ministro Celso de Mello afirmou que o princípio constitucional da moralidade administrativa impõe limitações ao exercício do poder estatal e legitima o controle de todos os atos do poder público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos órgãos e dos agentes governamentais, não importando em que instância de poder ele se situe.⁴⁵ Vejamos:

Concluo o meu voto. E, ao fazê-lo, reafirmo o meu entendimento de que o nepotismo se mostra incompatível com o sistema constitucional, impondo-se, por isso mesmo, a vedação de sua prática a todos os Poderes da República e a todos os níveis em que se estrutura o Estado Federal brasileiro.⁴⁶

Por fim o tribunal, por unanimidade, conheceu e deu parcial provimento ao Recurso Extraordinário nº 579.951 nos termos do voto do relator.

Após análise do precedente supramencionado, pode-se dizer que a evolução jurisprudencial apresenta novos aportes com relação ao tema. Estaria o Supremo Tribunal Federal, ao admitir a livre discricionariedade para nomeações de cargos políticos, concedendo prevalência do interesse pessoal do administrador ao interesse público? Seria possível, por exemplo, que um prefeito nomeasse sua esposa como Secretária Municipal, seu filho em outra Secretaria e seu sobrinho em outra, sem qualquer restrição?

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade. ADC 12**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 13 nov. 2023, p. 62.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário (RE) 579951**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 20 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico (DJe), edição 202, divulgado em 23 out. 2008, publicado em 24 out. 2008. Ementa no volume 02338-10, página 01876.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 62.

Em contraponto, ao entendimento jurisprudencial supra, afastar a aplicação da súmula vinculante nº 13 aos cargos de natureza política de forma genérica seria admitir, por exemplo, que o Governador do Estado de Minas Gerais não pudesse nomear o seu filho, sem *expertise* no assunto, para o controle de almoxarifado de seu gabinete, mas possa nomear o mesmo filho ainda sem *expertise* para a posição de Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado.

É sabido que a administração pública é regida pelo princípio (embora implícito) da supremacia do interesse público, contrapondo-se à autonomia da vontade individual do administrador. A relevância da supremacia do interesse público é tanta que ficou conhecida como supraprincípio⁴⁷ da administração pública, de modo que os princípios insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal são decorrências deste.

Tais princípios norteiam a prática de todos os atos administrativos, incluindo os atos discricionários. Como bem disse Hely Lopes Meirelles⁴⁸, a Constituição determina que o administrador público só pratique atos que visem o interesse público. Vejamos:

Impessoalidade e finalidade – O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1º).

E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo.⁴⁹

Em linhas finais, a comparação dos julgados revela-se insuficiente para uma compreensão completa da aplicação adequada do fenômeno do nepotismo em relação aos cargos de natureza política. Portanto, vislumbra-se a necessidade de um embasamento teórico mais robusto, que será abordado de forma mais aprofundada no próximo capítulo.

⁴⁷ FERREIRA, Ana Luíza Gonçalves. Princípio da Supremacia do Interesse Público e Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: Pilares do Regime Jurídico-Administrativo. UFSC, out. 2012. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/princ%C3%ADpio-da-supremacia-do-interesse-p%C3%ABAblico-e-princ%C3%ADpio-da-indisponibilidade-do-interesse->. Acesso em: 13 nov. 2023.

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 85.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 85-86.

3 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE À DISCRICIONARIEDADE DE NOMEAÇÃO PARA CARGOS POLÍTICOS

Como visto no capítulo anterior, os precedentes trazidos pela Suprema Corte aparentemente conduziram à interpretação que pode ser questionada quanto à intenção do poder constituinte originário, que tinha como finalidade inserir no sistema constitucional a vedação a práticas ilegais, imorais, ineficientes, impessoais a todos os poderes da república e a todos os níveis em que se estrutura o Estado Federal Brasileiro. Isso sugere que não se pretendia conferir aos cargos de natureza política discricionariedade ilimitada.

Conforme se evidencia, o Supremo Tribunal Federal não chegou a uma decisão explícita sobre esse ponto, mas transmitiu a percepção de que os princípios constitucionais podem não ser aplicáveis de maneira estrita em relação aos cargos de natureza política. O entendimento que emerge é que o chefe do poder executivo possui a prerrogativa de nomear, de forma discricionária, indivíduos para compor sua equipe governamental em cargos políticos, sem as obrigações de estrita conformidade com os referidos princípios constitucionais.

Portanto, o presente capítulo tem por finalidade discutir os princípios insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, a fim de analisar se o ato de governo, consubstanciado na nomeação de agentes para ocupar cargos de natureza política, deve ou não observar a orientação principiológica.

3.1 Discricionariedade do Ato administrativo

Antes de adentrar aos princípios propriamente ditos, é importante esclarecer a compreensão do conceito de *discricionariedade do ato administrativo*, uma vez que, conforme ficou demonstrado nos julgados supra (ADC nº 12/DF e RE nº 579.951/RN), a inaplicabilidade dos princípios constitucionais reside no poder discricionário que possui o chefe do poder executivo para compor o seu quadro político. Ou seja, há reconhecimento pelo STF que o favorecimento familiar é considerado prática ilegal, imoral e ineficiente, mas afasta esse entendimento quando se trata dos cargos de natureza política. Isso levanta a seguinte questão: até que ponto a discricionariedade do chefe do poder executivo pode prevalecer sobre os princípios constitucionais?

Nesse linear é possível vislumbrar alguns problemas quanto à discricionariedade de nomeações para cargo político. Segundo Araújo Dutra⁵⁰, esses conceitos jurídicos indeterminados dificultam a caracterização da discricionariedade, uma vez que os parâmetros aplicados são conceitos indeterminados, ou seja, são aqueles utilizados pelo legislador cuja configuração fática exige uma determinação do aplicador.

O entendimento de doutrinadores brasileiros sobre a discricionariedade administrativa aponta limites legais. Cretella Júnior faz a distinção entre ato discricionário e ato arbitrário aduzindo que o ato arbitrário é conduzido pela vontade pessoal do titular que a editou, de modo que o ato discricionário é necessariamente vinculado a limites legais.⁵¹

Nessa mesma acepção, Hely Lopes Meirelles diferencia apenas quanto ao uso das expressões. Segundo ele, o certo seria falar-se em poder discricionário, e não ato discricionário. O ensinamento deixado por Meirelles foi a concepção de que a atividade do administrador público há de estar intimamente ligada ao conceito do *bom administrador*, de modo que a conduta administrativa deve se pautar em elementos éticos de conduta em consonância ao estabelecido nos ditames legais.⁵²

Contribuição advinda da legislação comparada, trazida pelo português Afonso Rodrigues Queiró, veio com o esclarecimento da expressão *conceitos indeterminados*⁵³. Para ele o conceito de *poder discricionário* se resume na faculdade que tem o administrador de escolher uma dentre várias significações contidas num conceito normativo, escolha essa que deve ser pautada sempre nos limites da lei.

Transpondo as colocações de Celso Antônio Bandeira de Melo, que deixou contribuição colocando-se parcialmente em concordância com a doutrina tradicional, ao defender que os conceitos indeterminados ensejam discricionariedade, não carecendo, portanto, de vinculação

⁵⁰ DUTRA, Florivaldo Araújo. Discricionariedade e Motivação do Ato Administrativo. In: CORRÊA LIMA, Sérgio Mourão (Coord.). **Estudos em homenagem ao prof. Paulo Neves de Carvalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 99-126, p. 116.

⁵¹ CRÉTELLA JUNIOR, Jose. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 148-149.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 89.

⁵³ QUEIRÓ, 1946 *apud* DUTRA, Florivaldo Araújo. Discricionariedade e Motivação do Ato Administrativo. In: CORRÊA LIMA, Sérgio Mourão (Coord.). **Estudos em homenagem ao prof. Paulo Neves de Carvalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 99-126.

ao motivo, bastando um controle com base na razoabilidade.⁵⁴ Essa afirmação instaurou divergência entre Celso Antônio Bandeira de Mello e Eros Grau.⁵⁵

Eros Grau considera equívoca a expressão *conceitos indeterminados*, pois para ele cada conceito corresponde a um termo, logo, se o conceito fosse “indeterminado”, não poderia cumprir esse papel, ou seja, não seria conceito, pois o mínimo que se exige de uma suma de ideias abstratas, para que seja um conceito é que seja determinada, não considerando razoável invocar a razoabilidade, também conceito indeterminado, para questionar outro conceito indeterminado.⁵⁶

A discricionariedade administrativa é considerada pela maioria da doutrina como sendo um conceito vago, inexistindo legislação que exponha taxativamente qual seria sua abrangência. Contudo, o fato de não existir delimitação para o poder discricionário não significa que esse poder é absoluto e muito menos que o judiciário estaria impedido de intervir.

No direito pátrio é possível em litígios particulares o juiz analisar conceitos indeterminados, como boa-fé, honestidade etc. Agora, quando nos deparamos com esses mesmos conceitos indeterminados na seara da nomeação de parentes para cargos públicos com fundamento único na discricionariedade, seria prudente afirmar que contraditoriamente o judiciário se tornaria incompetente ante a discricionariedade conferida ao ato político?

Alexandre Mazza, em seu *Manual de Direito Administrativo*, diz, *in verbis*:

Embora a concepção tradicional não admita revisão judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários, observa-se uma tendência à aceitação do controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a discricionariedade especialmente quanto a três aspectos fundamentais: a) razoabilidade/proporcionalidade da decisão; b) teoria dos motivos determinantes: se o ato atendeu aos pressupostos fáticos ensejadores da sua prática; c) ausência de desvio de finalidade: se o ato foi praticado visando atender ao interesse público geral.

Importante frisar que ao Poder Judiciário não cabe substituir o administrador público. Assim, quando da anulação do ato discricionário, o juiz não deve resolver como o interesse público será atendido no caso concreto, mas devolver a questão ao administrador competente para que este adote nova decisão.⁵⁷

Assim, a discricionariedade não é um poder absoluto, mas encontra-se vinculada a um controle jurisdicional que deve sempre levar em consideração os princípios norteadores da

⁵⁴ GRAU, 2005 *apud* DUTRA, Florivaldo Araújo. Discricionariedade e Motivação do Ato Administrativo. *In*: CORRÊA LIMA, Sérgio Mourão *et al.* (Orgs.). **Estudos em homenagem ao prof. Paulo Neves de Carvalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

⁵⁵ DUTRA, Florivaldo Araújo. Discricionariedade e Motivação do Ato Administrativo. *In*: CORRÊA LIMA, Sérgio Mourão (Coord.). **Estudos em homenagem ao prof. Paulo Neves de Carvalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 99-126, p. 100.

⁵⁶ GRAU, *opere citato*, p. 108.

⁵⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

administração pública. Esse controle envolve a verificação da razoabilidade da decisão, a observância dos motivos determinantes que ensejaram a prática do ato e a análise de que o ato é específico para uma finalidade jurídica.

Portanto, a discricionariedade administrativa não é sinônimo de arbitrariedade, e a atuação do Judiciário é fundamental para garantir que a administração pública respeite os princípios constitucionais, mesmo nos casos em que haja espaço para a discricionariedade. Essa abordagem busca garantir a prevalência do interesse público e a coibição de práticas ilegais, imorais, ineficientes e impessoais, independentemente do contexto em que ocorre.

3.2 Cargos de natureza política: uma análise sob a ótica da moralidade, impessoalidade e eficiência

Inicialmente, importante explicar uma breve análise histórica para que se possam entender os fundamentos que levaram o princípio da moralidade a ingressar no arcabouço da administração pública, inclusive com *status* de princípio constitucional.

Os principais manuais de direito administrativo, cito como exemplo, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Alexandre Mazza, divergem sobre a origem do princípio da moralidade, pelo fato de se tratar de um conceito vago e impreciso. Contudo, parece ser entendimento pacificado que este está ligado ao princípio da legalidade.⁵⁸

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, *caput*⁵⁹, explicitou o princípio da moralidade assim como fez o direito administrativo ao estabelecer como princípios basilares a legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

Parte da doutrina pátria⁶⁰ aponta o princípio da moralidade como um conceito amplo e indefinido, uma vez que está relacionado à moral do agente, ou seja, padece de critérios subjetivos para sua interpretação. Na visão de Araújo Dutra⁶¹, podemos interpretá-lo em patamar de igualdade ao princípio da boa-fé, pois ambos estão atrelados à conduta do agente; logo, dependem de análise subjetiva das atividades por estes desempenhadas.

⁵⁸ SANTOS, Josimar Wellington. Princípio da Moralidade e os Atos Administrativos. **Jusbrasil**, 2013. Disponível em: <https://navalmg.jusbrasil.com.br/artigos/111673361/principio-da-moralidade-e-os-atos-administrativos> Acesso em: 13 nov. 2023.

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

⁶⁰ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.).

⁶¹ SANTOS, *opere citato*.

Como bem demonstrado pelo professor Alexandre Mazza⁶², o direito está intimamente relacionado com a moral, de modo que se faz impossível estabelecer uma separação em razão de um estar arraigado no outro.

Necessário esclarecer que moralidade não se confunde com moralismo, mas está intrinsecamente ligada à honestidade. O administrador, responsável por conduzir a máquina pública, não basta ser honesto, deve parecer honesto. Num exemplo histórico, em 62 a.C., Pompeia, esposa de César, realizou um festival onde nenhum homem poderia participar. Um jovem patricio chamado Públio Clódio Pulcro entrou disfarçado, aparentemente com a intenção de seduzi-la, sendo processado por sacrilégio. César, mesmo sem evidências, não o condenou, mas se divorciou de Pompeia, proferindo a frase que se tornou um provérbio.⁶³

Portanto, por cuidar-se de um princípio embasado na moral do agente, deve a administração pública zelar pela seriedade e veracidade das atividades praticadas pela administração, rechaçando quaisquer condutas que visem desviar a finalidade do interesse público.

A célebre expressão em latim *non omne quod licet honestum* (*nem tudo que é legal é moral*) destaca a distinção entre legalidade e moralidade. A análise constitucional atual não endossa amplamente essa afirmação no contexto geral. No entanto, ela pode ser aplicada em situações específicas em que a moralidade e a legalidade podem entrar em conflito. Diante disso, surge a indagação: O privilégio familiar em cargos públicos viola a moralidade, mesmo quando amparado legalmente?

A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 37, ao estabelecer princípios que devem nortear a administração pública, para além da legalidade, também incluiu a moralidade. Portanto, a moralidade é um princípio fundamental da administração pública e deve ser observada em todas as ações do Estado.

A doutrina pátria, ao discorrer sobre o princípio da moralidade, apresenta simetria quanto ao seu conceito. Vejamos como dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello:

De acordo com ele, a administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreende-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa fé.⁶⁴

⁶² MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁶³ “A MULHER de César não basta ser honesta, deve parecer honesta”. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Pompeia_\(esposa_de_J%C3%BAlio_C%C3%A9sar\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pompeia_(esposa_de_J%C3%BAlio_C%C3%A9sar)). Acesso em: 13 nov. 2023.

⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 109.

José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, estabelece que

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.⁶⁵

Nesse mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles afirma que “o ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto”⁶⁶.

Gilmar Ferreira Mendes, ao comentar o princípio da moralidade administrativa, reconheceu que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião discussão que levou à edição da Súmula Vinculante nº 13, disciplinou e regulamentou a prática administrativa de contratação de parentes (proibindo o nepotismo), vedação essa que emanaria da própria Constituição que estabelece, no *caput* do artigo 37, o princípio da moralidade.⁶⁷

Diógenes Gasparini no mesmo sentido reconhece que o Supremo Tribunal Federal reiteradamente tem proclamado o dever de submissão da administração pública ao princípio da moralidade. Como exemplo, cita o entendimento manifestado por meio do RE nº 579.951, julgado em 20 de agosto de 2008, em que o Tribunal Pleno do STF entendeu que a vedação ao nepotismo na Administração não exige a edição de lei formal, por decorrer diretamente de princípios.⁶⁸

Em resumo, o princípio da moralidade é um elemento crucial na administração pública, que deve estar em conformidade com os princípios éticos, garantindo a imparcialidade e a honestidade. A pertinência desse princípio abrange os atos políticos, impondo que a conduta dos agentes públicos esteja em consonância com padrões morais e legais. Dessa forma, torna-se necessária a análise do próximo princípio fundamental: a impessoalidade.

Parte da doutrina⁶⁹ separa o princípio da impessoalidade do princípio da igualdade. No entanto, alguns autores interpretam o princípio da igualdade como sendo corolário do princípio da impessoalidade. Por exemplo, acreditam que o ingresso no serviço público deve ser franqueado de forma igualitária.

⁶⁵ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos de. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 22.

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 89.

⁶⁷ MENDES, Ferreira; BRANCO, Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁶⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *opere citato*, p. 85-86.

A impessoalidade na administração pública apresenta-se sob dois argumentos. O primeiro está relacionado à proibição dos privilégios inerentes aos agentes públicos que desviam do interesse geral da coletividade. O segundo argumento visa impedir que os agentes públicos possam usufruir da coisa pública com finalidade pessoal.⁷⁰

Segundo Hely Lopes Meirelles⁷¹, o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade. Este impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal, sendo o fim legal unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

A impessoalidade sempre visa proteger os interesses coletivos e individuais, estabelecendo uma atividade estatal pautada na lei, estando, portanto, diretamente ligada ao interesse público. Dessa forma, a administração pública tem a obrigação de atuar com imparcialidade, sem benefícios pessoais de qualquer natureza.

Este princípio estabelece um marco importante na superação do período que antecede a jovem democracia brasileira, com o propósito de impedir a corrupção e evitar que agentes, mesmo aqueles escolhidos pelo voto popular, pratiquem atos que desviem da vontade popular.

Ao analisar a doutrina, percebe-se que o princípio da moralidade surge diretamente dos anseios republicanos, visando proporcionar à população decisões da administração pautadas por imparcialidade. Isso representa uma superação de um passado autoritário em que o administrador não observava a imparcialidade, prejudicando assim o interesse público.⁷²

Impessoalidade e finalidade – O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1º).

E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo.⁷³

Segundo Di Pietro,

⁷⁰ CONCEIÇÃO, Karla Roberta Silva. A importância do princípio da impessoalidade na Administração Pública. **Jusbrasil**, 2013. Disponível em: <https://navalmg.jusbrasil.com.br/artigos/111673361/principio-da-moralidade-e-os-atos-administrativos>. Acesso em: 13 nov. 2023.

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 95.

⁷² CONCEIÇÃO, Karla Roberta Silva, *opere citato*.

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes, *opere citato*, p. 85-86.

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

[...]

Outra aplicação desse princípio encontra-se em matéria de exercício de fato, quando se reconhece validade aos atos praticados por funcionário irregularmente investido no cargo ou função, sob fundamento de que os atos são do órgão e não do agente público. É oportuno lembrar, ainda, que a Lei nº 9.784/99, nos artigos 18 a 21, contém normas sobre *impedimento e suspeição*, que se inserem também como aplicação do princípio da impessoalidade e do princípio da moralidade (v. item 7.11.2.3). Do mesmo modo que nas ações judiciais existem hipóteses de impedimento e suspeição do Juiz, também no processo administrativo essas hipóteses criam presunção de parcialidade da autoridade que decidir sem declarar a existência das causas de impedimento ou suspeição.⁷⁴

O Ministro Ayres Britto, ao se pronunciar na ADC12-DF, conforme narrado no capítulo anterior, disse o que a Constituição Federal buscava com a inserção do princípio da impessoalidade no art. 37 e sua relação com o nepotismo. Vejamos:

[...] o (princípio) da impessoalidade, consistente no descarte do personalismo. Na proibição do marketing pessoal ou da autopromoção com os cargos, as funções, os empregos, os feitos, as obras, os serviços e campanhas de natureza pública. Na absoluta separação entre o público e o privado, ou entre a Administração e o administrador, segundo a republicana metáfora de que “não se pode fazer cortesia com o chapéu alheio”. Conceitos que se contrapõem à multi-secular cultura do patrimonialismo e que se vulnerabilizam, não há negar, com a prática do chamado “nepotismo”. Traduzido este no mais renitente vezo da nomeação ou da designação de parentes não-concursados para trabalhar, comissionadamente ou em função de confiança, debaixo da aba familiar dos seus próprios nomeantes. Seja ostensivamente, seja pela fórmula enrustida do “cruzamento” (situação em que uma autoridade recruta o parente de um colega para ocupar cargo ou função de confiança, em troca do mesmo favor); [...].⁷⁵

Vê-se aqui a adoção do princípio da impessoalidade como fundamento para a vedação do nepotismo, buscando conferir tratamento isonômico a todas as pessoas. Esse princípio é exatamente contrário à prática do nepotismo, vez que não assegura às pessoas em situação de igualdade os mesmos direitos.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 - Medida Cautelar. Relator: Carlos Britto. Tribunal Pleno. Julgado em: 16 fev. 2006. **Diário da Justiça**, 01 set. 2006, p. 15.

Encerrando a abordagem sobre a impessoalidade, destaca-se a importância desse princípio para assegurar a igualdade e a imparcialidade nas ações da administração pública. Contudo, cabe ressaltar que a impessoalidade não parece excluir-se do âmbito da nomeação de cargos de natureza política. A compreensão desse princípio lança luz sobre a imparcialidade necessária na condução dos assuntos públicos de um modo geral. Agora, direcionaremos nossa atenção para o princípio da eficiência e sua conexão com a problemática do nepotismo em cargos de natureza política.

Um dos mais importantes princípios para a condução do presente estudo é a análise do princípio da eficiência, que foi inserido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e na lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, Lei nº 9.784/99, que faz referência ao princípio em seu art. 2º.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷⁶ aborda o princípio da eficiência em dois aspectos: o primeiro, relacionado ao modo de atuação do agente público; o segundo, quanto ao modo de organizar, disciplinar e estruturar a administração pública. Ela acrescenta que “a eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”⁷⁷.

É importante observar que, para Di Pietro, o princípio da eficiência também não pode ser analisado de forma limitada, uma vez que deve observar os demais princípios da administração pública. Portanto, poderia se argumentar que a prática de nomeações de parentes para ocuparem cargos políticos sem a devida comprovação de capacidade técnica pode ser considerada prática de nepotismo, uma vez que a nomeação sem a devida observância do princípio da eficiência incidiria em prática contrária aos mandamentos constitucionais.

Conforme Diógenes Gasparini⁷⁸, conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além de observar outras regras, como o princípio da legalidade.

Portanto, quando o chefe do poder executivo decide compor o quadro dos seus representantes, sejam presidentes, governadores ou prefeitos, deve pautar-se na capacidade técnica do nomeado para que as atividades de interesse público possam ser executadas da melhor forma possível, ou seja, com máxima eficiência.

⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 115.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 77.

Após analisarmos os casos supramencionados de prefeitos que nomeiam parentes sem qualquer capacidade técnica/*expertise* para ocupar cargos de chefia, poderia se dizer que o nepotismo não se enquadraria como conduta contrária ao princípio da eficiência?

Ainda citando Diógenes Gasparini⁷⁹, existem 3 (três) requisitos para que se possa dizer que o princípio da eficiência está atendendo aos anseios constitucionais: o primeiro deles seria a rapidez na realização do serviço; o segundo, a perfeição na execução; e, por último, que traga consigo resultados positivos e satisfatórios.

Segundo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência está relacionado à boa administração. Vejamos:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.⁸⁰

Pode-se inferir que a nomeação de parentes para ocuparem cargos de natureza política, sem a devida observância dos princípios já citados, especialmente associada ao princípio da eficiência, levanta a possibilidade de configurar uma hipótese de nepotismo, vez que se nota uma preferência do agente político por pessoas com quem possui laços familiares, em detrimento do cidadão com *expertise*, cuja seleção não se baseia em vínculos pessoais com o administrador.

Nesse sentido, a análise empreendida ao longo desta pesquisa revela a importância crucial de observar os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência na nomeação de cargos políticos. Estes não são apenas preceitos formais, mas pilares essenciais que sustentam a integridade e a eficácia da administração pública. A contextualização final enfatiza que a necessidade de respeitar tais princípios na esfera política vai além de uma mera conformidade legal; trata-se de um compromisso intrínseco com a ética e a transparência na gestão dos interesses coletivos.

⁷⁹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁸⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 117.

A moralidade, como bússola ética, aponta para a vital importância de orientar as escolhas políticas por valores éticos e sociais, contribuindo para a construção de uma sociedade justa e coesa. A impessoalidade, por sua vez, exige que as nomeações para cargos políticos ocorram sem favorecimentos pessoais ou familiares, assegurando que os interesses públicos prevaleçam sobre os privados.

Ao considerar a eficiência como elemento central, destaca-se a necessidade de nomear indivíduos capacitados, garantindo não apenas a otimização dos recursos, mas também o atendimento eficaz às demandas sociais. Nesse contexto, a análise aprofundada evidenciou que a nomeação para cargos políticos deve refletir os valores fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito, promovendo a transparência, a integridade e a eficácia na condução dos assuntos públicos.

Portanto, a conclusão desta pesquisa ressalta que a aplicação consistente desses princípios é um imperativo para a consolidação de uma administração pública eficiente, ética e comprometida com o bem comum. Assim, o entendimento e a incorporação desses valores tornam-se fundamentais para a construção e manutenção de uma democracia robusta, capaz de responder de forma efetiva às necessidades da sociedade, promovendo a transparência, a integridade e o respeito ao interesse coletivo. Essas reflexões em contraponto com a discricionariedade serão exploradas em detalhes no capítulo subsequente.

3.3 O papel da LINDB na promoção dos princípios constitucionais e o combate à improbidade administrativa na política

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) desempenha um papel fundamental na promoção dos princípios constitucionais insculpidos no *caput* do art. 37 do texto constitucional, sobretudo se considerarmos seu impacto no que diz respeito ao nepotismo em cargos de natureza política. Essa importância foi ainda mais enfatizada em 2018 com a edição da Lei nº 13.655, que adicionou os artigos 20 a 30 à LINDB, abordando temas relacionados à segurança jurídica e eficiência não apenas na criação, mas também na aplicação do direito público.

A mencionada alteração legislativa foi precedida de intenso debate, tendo quem defendesse, inclusive, o veto integral do seu texto por entender que as alterações dificultariam o combate à corrupção. Por outro lado, representantes ligados aos chefes dos poderes executivos argumentavam que a ausência do regramento estava em verdade prejudicando o interesse público, na medida em que muitas ações de contratações, nomeações, licitações, não eram feitas

com o receio de incorrer em punição excessiva dos órgãos de controle, o que se convencionou a chamar de “apagão das canetas” ou “direito administrativo do medo”.

Trazendo para o contexto do nepotismo na política, como mencionado no capítulo inaugural, em Pilar do Sul, município situado na região metropolitana de Sorocaba, a prefeita Janete Carvalho Paes (PSDB) foi acusada de nepotismo por nomear o marido para ocupar o cargo de secretário municipal. Na oportunidade, o Tribunal de Justiça de São Paulo considerou que o ato de nomeação do cônjuge da Prefeita para o cargo de Secretário de Governo, por si só, caracterizava ato de improbidade administrativa.⁸¹

Outro exemplo emblemático pode ser constatado na nomeação de cônjuges para o Tribunal de Contas do Estado, exemplificado pelo governador Waldez Góes (PDT), que indicou sua esposa, Marília Góes, por meio da Assembleia Legislativa do Amapá, para o cargo de conselheira do TCE. Esse episódio não configura apenas uma instância clara de nepotismo, mas também desafia os limites da discricionariedade, uma situação que Laura Mendes de Barros identifica como uma verdadeira “chicana nacional”⁸².

O artigo 28 da LINDB, prevendo situação como a mencionada acima, estabeleceu que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro, diferentemente do que fazia a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que, no artigo 10, classificava também o ato culposo como sendo ato ímprobo.

Em consonância com a mudança já estabelecida na LINDB, a Lei nº 14.230/2021 alterou a LIA, notadamente no artigo 10, eliminando a modalidade culposa do ato improbidade, considerando apenas a modalidade dolosa. Essas alterações legislativas destacam uma mensagem clara do legislador sobre a nova abordagem na reflexão dos princípios constitucionais que regem a administração pública. Ao retirar a possibilidade de responsabilização por ato culposo, o legislador pode, inadvertidamente, estar convalidando situações como nomeações de parentes para cargos públicos, a menos que não diga respeito à esfera de improbidade administrativa. Isso levanta questões importantes sobre a necessidade de revisão e adequação das leis para garantir a integridade dos princípios constitucionais e evitar interpretações que possam comprometer a ética e a moralidade na gestão pública.

⁸¹ G1. Justiça nega recurso e mantém condenação de prefeita de Pilar do Sul. **G1**, 23 jul. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/itapetininga-regiao/noticia/2015/07/justica-nega-recurso-e-mantem-condenacao-prefeita-de-pilar-do-sul.html>. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁸² BARROS, Laura Mendes Amando de. **Controle conjugal de contas: a nova chicana nacional**. Estadão. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/controle-conjugal-de-contas-a-nova-chicana-nacional/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

Embora a LINDB e a LIA estabeleçam princípios claros para a promoção da legalidade e ética na política, a eficácia na implementação desses princípios ainda enfrenta desafios significativos, sendo mais notáveis a interpretação e aplicação da lei, que pode variar entre diferentes autoridades e instâncias. Conforme indicado no capítulo inaugural, observe-se que os chefes do executivo, de tempos em tempos, têm atos de nomeações de cargos políticos considerados ora como lícitos e ora como ilícitos, causando, assim, um cenário de insegurança jurídica.

A Lei de Improbidade Administrativa é um instrumento jurídico que visa combater atos de corrupção, desonestidade e má gestão na administração pública. Ela estabelece regras rigorosas para punir aqueles que, de maneira intencional, causem danos ao erário público ou violem os princípios da administração pública, como moralidade e impessoalidade.

Mas podemos dizer que a nomeação de parentes para ocupar um cargo político, por si só, configura ato de improbidade administrativa por violação dos princípios constitucionais? A resposta nos parece negativa, inclusive com contribuição da LINDB, que, em seu art. 20, dispõe que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

Entretanto, é imperativo esclarecer que, embora a nomeação de parentes para cargos políticos possa não se configurar como ato ímprobo, isso não exime a necessidade de avaliar a validade do ato sob a perspectiva do ordenamento constitucional como um todo. A ausência de enquadramento como improbidade administrativa não implica automaticamente na conformidade do ato com os princípios constitucionais que regem a administração pública.

A validade de tais nomeações deve ser comprovada à luz das normas constitucionais que tratam da moralidade, impessoalidade e eficiência na gestão pública. A violação desses princípios pode exigir a invalidação do ato, mesmo que não configure improbidade administrativa.

Dessa forma, é crucial distinguir entre a ilegalidade no âmbito da improbidade administrativa e a possível contrariedade aos preceitos fundamentais da Constituição, garantindo a integridade e a conformidade das práticas administrativas com os valores democráticos e éticos.

Nesse sentido, considerando que os princípios invocados para classificação do ato como ímprobos possuem conceitos abstratos e que o ato de nomeação decorre da discricionariedade conferida pelo texto constitucional, não há como concluir o presente estudo sem considerar o ordenamento jurídico como um todo.

Analisaremos, no capítulo seguinte, a temática de maneira mais abrangente, uma vez que a Súmula Vinculante nº 13 e os princípios do art. 37 da CF, embora de relevância central, não se mostram suficientes para a pacificação da questão.

4 A BALANÇA ENTRE A DISCRICIONARIEDADE CONSTITUCIONAL E O PRIVILÉGIO FAMILIAR

Após análise dos precedentes que construíram a noção do nepotismo e sua vedação pela Súmula Vinculante nº 13, constata-se que o Supremo Tribunal Federal vem decidindo que os cargos de natureza política não se submetem ao verbete da Súmula Vinculante nº 13, uma vez que o chefe do poder executivo possui discricionariedade para nomeação de cargos políticos, diferentemente do que o corre com os cargos de natureza administrativa.

O precedente, tal como está configurado, levanta sérios questionamentos, assemelhando-se a uma possível burla da Súmula Vinculante nº 13. Observa-se que essa orientação carece de uma coerência lógica, uma vez que veda a nomeação de parentes para ocupar cargos como os de auxiliar administrativo ou motorista, enquanto permite essas nomeações para cargos de alto escalão, que ostentam remunerações substanciais, tais como secretários ou ministros. Isso contribui para que o sentimento de justiça que motivou a criação da súmula seja posto em xeque.

Tribunais pátrios têm apresentado entendimentos divergentes, conforme já demonstrado, como o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, que em situações semelhantes apresentaram interpretações distintas.

Assim, a imperatividade de uma nova interpretação do fenômeno do nepotismo à luz do ordenamento jurídico se torna indispensável. Essa abordagem é crucial para assegurar, de maneira inequívoca, a realização dos anseios constitucionais destinados à adequada composição dos quadros da administração pública do país.

Seria admissível questionar se a nomeação por um detentor de mandato eletivo de seus parentes para cargos, sem qualquer *expertise*, em detrimento de outros cidadãos igualmente ou mais capacitados, não representa um ataque à supremacia do interesse público?

Seria lícito questionar se a prerrogativa concedida ao chefe do poder executivo, eleito pelo povo, de realizar nomeações com discricionariedade, conforme estabelecido pelo texto constitucional, não constitui uma violação explícita aos princípios constitucionais?

Em última análise, a resposta a ambas as perguntas cruciais sobre a nomeação de familiares por detentores de mandato eletivo encontra-se na Constituição Federal. Esta constitui uma balança normativa, cuja análise minuciosa se torna imperativa. Somente por meio desse exame detalhado dos preceitos constitucionais poderemos discernir se tais práticas se coadunam com os princípios fundamentais que regem a administração pública e se, de fato, a

discricionarieidade conferida aos representantes eleitos pelo povo está sendo exercida de maneira a resguardar o interesse público e a promover uma gestão ética e eficiente.

4.1 Governo, Administração Pública e as Interfaces com a Legislação Infraconstitucional

Ao analisarmos a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF, é notável que o argumento central utilizado pelo Ministro Ayres de Brito⁸³ reside na interpretação do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, o qual se refere a cargos em comissão e funções de confiança. Ou seja, entende o Ministro que sua aplicação é restrita à administração em sentido estrito, não abrangendo, portanto, a atividade de governo.

Busca-se, assim, esclarecer a problematização em torno do conceito de *administração pública*, termo sujeito a controvérsias. O dicionário da Academia Brasileira de Letras Jurídicas define administração da seguinte forma:

ADMINISTRAÇÃO. S. f. (Lat. administratio). Direção, governo. Atividade que uma pessoa, natural ou jurídica, consagra à gestão de seus negócios. Em direito público, toda atividade que o Estado ou qualquer corporação por ele instituída exerce para atingir seus fins. Cognatos: administrar (v.); administrador (s. m.), cons.; administrante (adj.), que administra.⁸⁴

Observa-se que o conceito de *administração* abrange amplamente todos os poderes da República, seja na direção ou no governo. Nesse contexto, Cretella Júnior⁸⁵ destaca que o termo *administração* é análogo, apresentando diversos significados interligados. Ele afirma que o vocábulo *administração* é sinônimo perfeito de governo, sendo impossível, portanto estabelecer critério rigoroso para sua separação, uma vez que administrar é governar, incluindo legislação, justiça e administração.

Diante dessa afirmação, surge a ponderação sobre a possibilidade de o chefe do poder executivo nomear sua família de maneira livre e discricionária para compor o quadro de seu governo, sem restrições. Afinal, os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência teriam aplicabilidade ou não aos cargos de natureza política?

Antevendo essa indagação, assim lecionou Carvalho Filho:

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade: ADC 12**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 20 de Agosto de 2008. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 04 out. 2017.

⁸⁴ SIDOU, J. M. Orthon. **Dicionário Jurídico**, 11. ed. São Paulo: Forense, 2016, p. 23.

⁸⁵ CRETELLA JUNIOR, Jose. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 14-18.

A determinação guarda algum radicalismo e certamente provocará algumas injustiças, visto que existem parentes ocupando cargos e funções de confiança dotados de eficiência, interesse administrativo e espírito público. Não obstante, tantos foram os abusos cometidos e os apadrinhamentos ocorridos, e tão densa se revelou a insatisfação social com esse estado de coisas, que a reação acabou por exceder os limites em função dos quais foi oposta. Essa é a constatação que, numa visão sociológica, frequentemente se encontra. Por outro lado, a norma, tal como veiculada, provocará algumas complexidades em sua aplicação.

Ficaram, porém, fora da proibição as nomeações de parente para cargos políticos, como os de Ministro ou Secretário Estadual ou Municipal, e isso em virtude de terem esses cargos natureza eminentemente política, diversa, portanto, da que caracteriza os cargos e funções de confiança em geral, os quais têm feição nitidamente administrativa. Sendo assim, será lícito que Governador nomeie irmão para o cargo de Secretário de Estado, ou que Prefeito nomeie sua filha para o cargo de Secretária Municipal de Educação.⁸⁶

Apesar do entendimento majoritário no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF, é relevante destacar a posição do, à época, decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello, que sustentou não haver razão para atribuir discricionariedade absoluta aos cargos políticos. Isso ocorre porque o administrador público possui o dever legal de exercer o poder estatal respeitando valores éticos e morais, independentemente da instância de poder em que se encontre.

Reforçando a compreensão de que os princípios delineados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal aplicam-se ao âmbito do Governo, o legislador, por meio da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), empenhou-se em limitar a discricionariedade anteriormente conferida. Essa medida visa expressamente proibir práticas anteriormente consideradas discricionárias, as quais poderiam resultar em nepotismo. Vamos analisar mais detalhadamente:

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

[...]

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

[...]

⁸⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 125.

§ 3º A vedação prevista no inciso I do § 2º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.⁸⁷

Diz ainda:

Art. 38. Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa:

[...]

Parágrafo único. Aplica-se a vedação prevista no caput:

[..]

II - a quem tenha relação de parentesco, até o terceiro grau civil, com:

- a) dirigente de empresa pública ou sociedade de economia mista;
- b) empregado de empresa pública ou sociedade de economia mista cujas atribuições envolvam a atuação na área responsável pela licitação ou contratação;
- c) autoridade do ente público a que a empresa pública ou sociedade de economia mista esteja vinculada.⁸⁸

Assim, evidencia-se que o legislador, buscando potencializar a eficácia dos princípios constitucionais delineados no art. 37 da Constituição, estabeleceu normas infraconstitucionais para regulamentar a matéria.

Observa-se que a abordagem do legislador infraconstitucional, ao restringir o poder discricionário, aparenta seguir uma linha divergente daquela adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADC nº 12. Tal contraste torna-se particularmente intrigante ao considerarmos precedentes recentes, notadamente nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nºs 964, 965, 966 e 967, em que o STF analisou minuciosamente a questão da discricionariedade política no contexto do indulto presidencial. Esses casos emergem como referenciais fundamentais para compreendermos a complexidade e a evolução da discussão sobre a atuação discricionária no âmbito político e, assim, delineiam perspectivas cruciais para futuras reflexões jurídicas.

Portanto, considerando que uma evolução da hermenêutica constitucional caminha para o reconhecimento da aplicação dos princípios constitucionais de forma ampla, torna-se imperativo analisar como essa perspectiva pode impactar o entendimento do poder discricionário no contexto político.

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 04 abr. 2018.

⁸⁸ *Ibidem*.

4.2 O Indulto Presidencial nas ADPFs n^{os} 964, 965, 966 e 967: Uma Análise Crítica como Precedente Exemplar para a Discricionariedade no Supremo Tribunal Federal

Em uma sessão histórica do Supremo Tribunal Federal, datada de 10/05/2023, foram julgadas as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n^{os} 964, 965, 966 e 967⁸⁹, notadamente conhecidas por terem culminado na cassação do indulto concedido ao Ex-Deputado Daniel Silveira pelo então Presidente da República Jair Bolsonaro.

O precedente levou a Corte Constitucional a travar um debate atual sobre a discricionariedade do ato político. No embate, a acusação, representando o Partido Democrático Trabalhista (PDT), destacou que a competência não é o único elemento do ato e que, diante do desvio de finalidade, o ato, ainda que político, deveria ser anulado.

Sustentou-se ainda que a impossibilidade de escravidão e tortura foram elencadas como os únicos direitos absolutos da Constituição, diferentemente do ato político que deve obedecer a uma finalidade; no caso em questão, foi argumentado que o ato de conferir indulto a um correligionário era de natureza pessoal. Foi enfatizado ainda que, assim como o Judiciário não pode tudo, o Presidente, embora com grande poder, também tem limitações.

Por outro lado, a Procuradoria-Geral da República (PGR) buscou evidenciar casos anteriores nos Estados Unidos, onde presidentes como Trump e Clinton perdoaram, respectivamente, um coordenador de campanha e um irmão envolvido com drogas. Alegou-se que o indulto presidencial é a expressão máxima de politicidade do Estado e que não configura ato de natureza administrativa, mas sim político. A PGR defendeu que o desvio de poder se refere a ato administrativo discricionário, e não a ato político.

A Ministra Rosa Weber⁹⁰, relatora, que foi seguida pela maioria, sustentou a máxima efetividade das normas constitucionais, ressaltando a necessidade de controle em casos de desvio de finalidade. Citou juristas como Odete Medawar e Cretella Júnior para argumentar que o ato político é uma espécie do gênero ato administrativo, sujeitando-se aos princípios regentes da administração pública. Destacou a importância da teoria dos motivos determinantes, do desvio de poder e da violação ao estado democrático de direito.

Os Ministros André Mendonça e Nunes Marques divergiram, enfatizando a discricionariedade política e afirmando que não se sujeita a controle judicial. Mendonça

⁸⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n^o 964**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 10 de maio de 2023. Processo eletrônico. Diário da Justiça Eletrônico, sem número de referência, divulgado em 16 de agosto de 2023, publicado em 17 de agosto de 2023.

⁹⁰ *Ibidem*.

destacou a separação dos poderes, enquanto Marques afirmou que princípios como legalidade, moralidade e impessoalidade representam uma tentativa de análise do mérito, o que seria inadmissível pela Constituição de 1988.⁹¹

Esse julgamento revelou uma profunda reflexão sobre os limites da discricionariedade política, lançando luz sobre as nuances complexas e os filtros de controle aplicáveis aos atos presidenciais, especialmente no contexto do indulto presidencial.

O desfecho desse relevante julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) lança luz sobre os complexos contornos da discricionariedade política, estabelecendo paralelos significativos com o tema em análise. Ao delinear as fronteiras entre a prerrogativa presidencial e o controle judiciário, o caso do indulto presidencial nas ADPFs n^{os} 964, 965, 966 e 967 destaca a interseção crítica entre os princípios constitucionais, a competência dos Poderes e a discricionariedade política.

A argumentação acerca do indulto presidencial, um ato inegavelmente político, ressoa diretamente na abordagem do tema proposto. A defesa da Procuradoria-Geral da República (PGR), que enfatiza a politicidade do ato e sua não configuração como ato administrativo, traz à tona a necessidade de reconhecer e respeitar a esfera de atuação discricionária do Poder Executivo.

Por outro lado, as ponderações da Ministra Rosa Weber, e de outros Ministros que defendem a possibilidade de controle judicial em situações de desvio de finalidade e a aplicação dos princípios da administração pública, ressaltam a importância de garantir a legalidade e a conformidade com a Constituição, mesmo nos atos políticos. Essa perspectiva adiciona nuances cruciais à discussão, questionando até que ponto a discricionariedade política pode ser exercida sem transgredir os preceitos fundamentais do ordenamento jurídico.

Ao considerarmos o julgamento em paralelo ao tema abordado, emerge a relevância de balancear a autonomia discricionária com a necessidade de resguardar os princípios fundamentais e a separação de poderes. O entendimento do STF destaca que, embora atos políticos gozem de certa imunidade, não estão isentos de análise judicial quando violam fundamentos constitucionais.

A teoria dos motivos determinantes, mencionada durante as sustentações e considerada pelos Ministros que formaram maioria, acrescenta um componente fundamental à discussão.

⁹¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n^o 964**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 10 de maio de 2023. Processo eletrônico. Diário da Justiça Eletrônico, sem número de referência, divulgado em 16 de agosto de 2023, publicado em 17 de agosto de 2023.

Essa teoria impõe limites ao poder discricionário, reforçando a ideia de que, mesmo em atos políticos, é preciso haver uma conexão entre a decisão e os motivos que a fundamentam, evitando desvios arbitrários.

Nesse contexto, o julgamento das ADPFs nºs 964, 965, 966 e 967 ressoa como um precedente marcante na jurisprudência brasileira, delineando um equilíbrio delicado entre a discricionariedade política e a necessidade de assegurar a supremacia dos princípios constitucionais. Este cenário instiga reflexões profundas sobre os limites da atuação do Poder Executivo, o papel do Judiciário na fiscalização de atos políticos e, por conseguinte, contribui para o aprimoramento do entendimento jurídico sobre a discricionariedade no contexto político-administrativo.

O embate entre a discricionariedade no exercício do poder executivo e as orientações científicas também ganhou evidência durante a pandemia da COVID-19, como no caso do medicamento cloroquina, quando o chefe do poder executivo federal, em diversas ocasiões, recomendou sua utilização como tratamento precoce, mesmo diante de posições científicas divergentes e da ausência de comprovação de eficácia para o combate ao vírus.⁹²

A questão que emerge desse cenário é se a discricionariedade, prerrogativa legítima do chefe do executivo, permite condutas que contrariam orientações científicas consolidadas. A discricionariedade, por natureza, concede certa liberdade de decisão ao agente público, sendo aplicada em situações em que a legislação não oferece diretrizes claras e específicas.

Entretanto, a discricionariedade não pode ser interpretada como um salvo-conduto para a adoção de condutas arbitrárias ou contrárias à fundamentação científica, ou porque não contrárias ao interesse público.

Em casos como o da cloroquina, a decisão do chefe do executivo de recomendar seu uso contrariava a posição de órgãos de saúde renomados e a análise de especialistas, gerando controvérsias e questionamentos éticos.

Assim, a discussão sobre se a discricionariedade permite tais condutas envolve uma ponderação delicada entre a autonomia decisória do executivo e a responsabilidade de fundamentar suas decisões em critérios técnicos e científicos. A legitimidade da discricionariedade não exime o administrador público de prestar contas à sociedade e, quando necessário, de enfrentar o escrutínio judicial.

⁹² O GLOBO. Bolsonaro defendeu o uso da cloroquina em 23 discursos oficiais: leia as frases. **O Globo**, 20 maio 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-defendeu-uso-de-cloroquina-em-23-discursos-oficiais-leia-as-frases-25025384>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Nesse contexto, é essencial reconhecer que a discricionariedade não autoriza a tomada de decisões arbitrárias ou desvinculadas do interesse público. A observância das orientações científicas é um componente relevante no exercício da discricionariedade, especialmente em temas cruciais para a saúde pública.

O caso da cloroquina, portanto, ilustra a complexidade na interseção entre a discricionariedade e as orientações científicas. Em última análise, a sociedade e os órgãos de controle devem avaliar se as decisões discricionárias foram pautadas por critérios técnicos e se respeitaram os princípios éticos e legais, mesmo em situações de incerteza e complexidade.

Diante do cenário complexo que envolve a discricionariedade no exercício do poder executivo, especialmente no contexto de decisões políticas cruciais para a sociedade, é imprescindível considerar os desdobramentos recentes trazidos pelas ADPFs nºs 964, 965, 966 e 967, já que nossa Corte Constitucional enfatizou a viabilidade desse controle, fundamentando-se: (i) na teoria dos motivos determinantes, (ii) no desvio de finalidade e (iii) na violação ao Estado democrático de direito. Essa posição reforça a importância de assegurar que as decisões políticas estejam alinhadas aos princípios fundamentais da Constituição.

Por outro lado, a divergência, conforme proposto pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e defendido pelos Ministros André Marques e Marques Nunes, ressaltou que o indulto presidencial é a (i) expressão máxima de politicidade do estado e (ii) que o desvio de poder se refere a ato administrativo discricionário, não a ato político. Essa perspectiva levanta a discussão sobre a amplitude da discricionariedade política e se está sujeita aos mesmos padrões de controle que os atos administrativos.

Dessa forma, o julgamento das ADPFs proporciona uma análise profunda sobre a tensão entre a discricionariedade e os princípios fundamentais, destacando que, mesmo em atos políticos, há limites e critérios que devem ser respeitados. Essa reflexão torna-se fundamental para o desenvolvimento da presente pesquisa, que busca compreender a discricionariedade no contexto político-administrativo e seus impactos na democracia e no Estado de Direito. O recente julgado reforça a relevância de se estabelecer um equilíbrio entre a autonomia decisória do executivo e a necessidade de respeitar os fundamentos constitucionais que regem a administração pública.

Este ponto de inflexão nos conduz a explorar como a integração de conhecimentos especializados pode ser essencial para a tomada de decisões embasadas, equilibrando a autonomia discricionária com a responsabilidade de garantir que os atos governamentais atendam aos padrões de eficiência, transparência e legalidade.

Ao avançarmos nesse contexto, a democracia defensiva, como conceito que visa à proteção dos direitos fundamentais e ao controle social das ações do Estado, surge como um contrapeso necessário. Assim, adentraremos a discussão sobre como a *expertise* técnica, quando aliada à transparência e ao controle democrático, pode contribuir para uma administração pública mais efetiva, responsiva e alinhada aos anseios da sociedade.

4.3 A (Des)Necessidade de *Expertise* Técnica para Ocupação de Funções Públicas e a Pertinência da Democracia Defensiva

O início do século XXI foi marcado pelo imperativo de racionalização, mudança de progresso, especialmente na busca pela modernização do serviço público. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 adicionou no âmbito da administração pública o princípio da eficiência, a fim de responder à insatisfação da sociedade diante da fragilidade nos serviços públicos, no sentido de garantir melhor funcionamento dos serviços prestados pelo estado.

Contudo, a mera inserção do princípio da eficiência na Constituição não é suficiente para garantir o impacto finalístico nos órgãos públicos. Torna-se evidente, no contexto do nepotismo na política, que os chefes dos poderes devem aplicar os princípios constitucionais especialmente na escolha dos indivíduos que lideraram a administração pública. No entanto, a persistência da política do apadrinhamento que se iniciou já nos tempos coloniais no Brasil resultou em uma dificuldade de distinguir o interesse pessoal do interesse público.

O historiador Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra *Raízes do Brasil*, ao analisar a relações do patrimônio público com o privado e a dificuldade de sua distinção pelos detentores do poder, afirmou:

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles se auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.⁹³

Cenários como este produzem um descontentamento da população com os representantes do setor público. Basta olharmos para o crescente ataque à democracia,

⁹³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146.

manifestado por ofensas às instituições e pela descredibilização do processo eleitoral, fazendo emergir a necessidade de compreender e fortalecer os fundamentos da Democracia Defensiva.⁹⁴

O conceito de *democracia defensiva*, originado na Constituição alemã e bem delineado no contexto público brasileiro pelo Professor Dr. Gustavo Justino de Oliveira⁹⁵, surge em resposta a um momento histórico em que a confiança nas instituições e no Estado constitucional está abalada. Vejamos:

Como o percurso histórico do conceito de democracia defensiva indica, trata-se de uma ideia conectada à defesa da democracia em face de grupos antidemocráticos, o que se faz por meio de instrumentos de limitações às liberdades públicas. Inexoravelmente, o conceito de democracia defensiva alia ao conceito de democracia formal (vontade da maioria) uma dimensão substancial. Só que não se esgota na ideia de valores básicos a serem defendidos; vai além, abarcando, também, a presença de mecanismos de defesa contra as agressões às instituições básicas da democracia na engenharia constitucional do Estado.⁹⁶

A democracia como sistema político está intrinsecamente vinculada à representatividade e à segurança dos interesses coletivos. Contudo, a prática recorrente da nomeação indiscriminada de parentes para ocupar cargos de natureza política contribui para a necessidade de se discutir o fenômeno conhecido como “democracia defensiva”⁹⁷, ainda que de forma preventiva.

O desvio de finalidade presente na nomeação de familiares para cargos políticos confunde especificamente o interesse público com o interesse pessoal, criando uma atmosfera em que a confiança nas instituições é erodida. A democracia defensiva preventiva, nesse contexto, representa a necessidade de coibir não apenas atos atentatórios às instituições, mas também práticas que contribuem para o descontentamento da sociedade.

A trágica combinação entre consumo de álcool e acidentes de trânsito, por exemplo, levou a sociedade a considerar a necessidade de medidas além da simples responsabilização individual. Quando uma pessoa embriagada se torna responsável pela morte de outro em um acidente de trânsito, a abordagem vai além da responsabilização do infrator. A sociedade passou a adotar práticas específicas para coibir o uso de bebidas alcoólicas por motoristas, entendendo que a prevenção é fundamental para evitar tragédias. Campanhas de conscientização, fiscalização rigorosa, leis mais severas e programas educacionais foram implementados para

⁹⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino. Democracia Defensiva no Brasil? Uma análise conceitual e jurisprudencial.

Suprema: Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 3, n. 1, p. 211-238, 2023. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/105>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Na descrição de Beimenbetov Serik, Capoccia, bem rememorada pelo professor Gustavo Justino, a “educação” também faz parte de uma importante linha de estratégia da democracia defensiva (*ibidem*, p. 217-218).

abordar não apenas as consequências do ato criminoso, mas também para dissuadir a combinação entre perigo de álcool e direção. Dessa forma, busca-se promover uma mudança cultural que coloque a segurança viária como prioridade, proteja vidas e evite tragédias lamentáveis.

Ao conferir interpretação limitada a determinados institutos políticos, como o nepotismo, as instituições democráticas inadvertidamente dão origem a um sentimento de desconfiança. A população, ao perceber que os laços familiares têm mais peso do que os méritos, passa a questionar a legitimidade das decisões tomadas pelos representantes eleitos.

Para fortalecer a democracia defensiva, é essencial fortalecer os mecanismos de prestação de contas e transparência. A promoção de uma cultura política que valorize a meritocracia e a ética é crucial para dissipar a desconfiança que permeia a relação entre os cidadãos e as instituições democráticas.

Essa ideia fundamenta-se na noção de que as instituições democráticas não apenas são mecanismos de defesa contra ameaças ativas, mas também podem se beneficiar de medidas preventivas para evitar desafios potenciais. Em vez de reagir a eventos adversos, a democracia defensiva busca antecipar e neutralizar ameaças, estabelecendo mecanismos jurídicos e práticas que fortalecem a resiliência do sistema democrático desde seu cerne. Essa abordagem busca criar uma cultura de prevenção, permitindo que a estabilidade democrática seja construída não apenas pela resposta eficaz a crises, mas também pela antecipação e mitigação de riscos antes que se tornem problemas significativos.

Sua origem está intrinsecamente ligada às lições aprendidas com os desafios enfrentados pela democracia em momentos críticos da história alemã. Ao ser incorporada à Constituição, a democracia defensiva alemã assume um papel proeminente na proteção não apenas contra ameaças manifestas, mas também na prevenção de riscos potenciais representados por aqueles que buscam minar os princípios democráticos. Essa ênfase na defesa preventiva destaca a importância de fortalecer as bases democráticas desde o início, programando que a melhor estratégia seja antecipar e neutralizar quaisquer tendências antidemocráticas antes que elas possam comprometer a estabilidade do sistema.

Nesse contexto, torna-se evidente que o privilégio familiar, especialmente quando manifestado por meio da nomeação indiscriminada de parentes para cargos públicos, carece de respaldo no interesse da coletividade e representa uma afronta aos princípios democráticos. A prática do nepotismo não compromete apenas a meritocracia e a eficiência na administração pública, mas também mina a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Ao favorecer indivíduos com base em laços consanguíneos em detrimento de critérios objetivos e

qualificações, essas características criam um ambiente propício para a ascensão de grupos extremistas, que exploram a percepção de injustiça e desigualdade. Assim, o nepotismo não apenas compromete a integridade do sistema democrático, mas também serve como um combustível para a desconfiança e o descontentamento social, desafiando os alicerces da democracia.

A minimização do descontentamento popular é um dos objetivos centrais da abordagem preventiva da democracia defensiva. Ao antecipar e abordar as causas subjacentes ao descontentamento, os governos podem promover um ambiente político mais harmonioso. A implementação de políticas transparentes, a promoção da justiça social e a garantia de oportunidades equitativas são medidas preventivas que visam não apenas resolver os problemas existentes, mas também evitar o surgimento de conflitos que possam corroer a confiança na democracia.

Além disso, a prevenção desempenha um papel crucial na dissuasão de ataques às instituições democráticas. Ao abordar as raízes do descontentamento antes que ele se intensifique, a democracia defensiva cria uma linha de defesa que desencoraja atores políticos ou grupos extremistas de explorar situações de insatisfação para promover agendas antidemocráticas. A antecipação e a resolução de problemas sociais e políticos minimizam a propensão de os setores da sociedade recorrerem a medidas extremas, preservando, assim, a estabilidade do sistema democrático.

Portanto, uma aplicação preventiva da democracia defensiva não apenas responde aos desafios iminentes, mas molda um ambiente político em que a confiança nas instituições é fortalecida, o descontentamento é mitigado e os ataques à democracia são dissuadidos antes mesmo de se materializarem. Essa abordagem proativa representa uma resposta eficaz aos desafios em constante evolução enfrentados pelas democracias modernas, promovendo a resiliência e a vitalidade dos princípios democráticos.

No contexto do nepotismo brasileiro, uma aplicação preventiva da democracia defensiva pode ocorrer, com a implementação de leis que regulem de maneira mais clara a nomeação de parentes para cargos políticos, impedindo o privilégio puro e simples, o que pode ser uma medida preventiva eficaz (embora a Constituição já permita tal constatação).

Além disso, promover uma cultura de responsabilização e participação cívica é essencial para a eficácia da democracia defensiva no Brasil. Incentivar a sociedade a exercer um papel ativo na fiscalização do poder público, não deixando o controle apenas a cargo do poder judiciário, contribui para a prevenção de práticas que podem gerar descontentamento e ameaçar a estabilidade democrática.

Outra sugestão específica é o fortalecimento dos órgãos de controle e fiscalização, como o Ministério Público e os tribunais de contas. Dotar essas instituições de recursos adequados e garantir sua autonomia são passos cruciais para garantir que elas desempenhem efetivamente seu papel na defesa da democracia, pois esses braços institucionais ainda são fragilizados especialmente nos municípios do interior do Brasil.

Perceba-se que a resposta a esse desafio não está apenas na descrição das práticas questionáveis, mas na confirmação da confiança por meio de ações concretas. Reforçar os critérios objetivos para nomeações políticas, investir na educação cívica e capacitar os agentes políticos para representarem o processo democrático são passos fundamentais na reflexão de uma democracia saudável e resiliente.

Em suma, uma democracia defensiva não é apenas uma observação crítica das práticas institucionais, mas uma resposta cidadã legítima e necessária. Ao considerar e abordar as preocupações dos cidadãos, podemos aspirar a uma democracia que não apenas resista aos desvios de finalidade, mas que floresça com a confiança e a participação ativa de todos os membros da sociedade.

Esses princípios de defesa, como a ordem fundamental, os valores absolutos, a participação no processo democrático e a separação de poderes, tornam-se imperativos para garantir uma democracia resiliente diante dos desafios contemporâneos. A democracia defensiva, nesse contexto, surge como um escudo protetor desses pilares, contribuindo para garantir a integridade e a vitalidade do sistema democrático diante das ameaças que o cercam.

Portanto, o fortalecimento das instituições, um resultado da Constituição de 1988, se apresenta como estratégia crucial para combater os ataques e preservar a essência democrática do país.

É essencial considerar que o exercício da liberdade não pode se converter em uma ameaça à própria liberdade. A depredação dos prédios dos principais poderes da República, em especial o Palácio da Alvorada e o Supremo Tribunal Federal, denota uma campanha que busca deslegitimar o chefe do poder executivo e nossa Corte Constitucional, evidenciando a necessidade de resguardar a integridade das instituições.

Portanto, o chefe do poder executivo, ao compor seu quadro de governo, deve observar a *expertise* necessária para cada cargo. Tal cautela é essencial para evitar nomeações pautadas em vínculos consanguíneos em detrimento do interesse coletivo, sob o risco de, amparado pela discricionariedade, fragilizar os alicerces do próprio estado democrático de direito.

Assim, a balança constitucional é entendida nesse trabalho como o prestígio aos dispositivos constitucionais como um todo, tornando-se uma medida necessária na

administração pública, eliminando a possibilidade de arbitrariedade e discricionariedade serem tratadas como sinônimas.

O descompasso entre a gestão pública e a máquina estatal tem contribuído para a crise generalizada no país. Mesmo quando a *expertise* não pode ser mensurada, a observação de critérios mínimos, já utilizados pelo setor privado, mostra-se viável e essencial para a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos.

A propósito, nossa Corte Constitucional, em recente julgado mencionado no tópico anterior, assim decidiu:

Ementa Arguições de descumprimento de preceito fundamental. Decreto de 21 de abril de 2022, editado pelo Presidente da República. Preliminares. Rejeição. Competência do Supremo Tribunal Federal para decidir sobre a amplitude, a extensão e os contornos das atribuições dos Poderes da República. Possibilidade de análise dos atos políticos pelo Poder Judiciário. Clementia principis. Instrumento do Poder Executivo de contrapeso ao Poder Judiciário. Indulto como ato político, espécie de ato administrativo. Elementos do ato administrativo. Controle pelo Poder Judiciário. Legitimidade. Desvio de finalidade caracterizado. Pedido subsidiário. Não conhecimento. Indulto não atinge os efeitos secundários da pena, tanto os penais quanto os extrapenais.

[...]

6. A existência de vício em quaisquer dos elementos constitutivos do ato administrativo permite a sua legítima invalidação pelo Poder Judiciário. 7. O ato de governo ou ato político, espécie do gênero ato administrativo, reveste-se de espectro mais amplo de discricionariedade. Disso não resulta, contudo, sua insindicabilidade absoluta perante o Poder Judiciário, até porque alguns dos elementos do ato administrativo são totalmente vinculados, como, por exemplo, o sujeito, a forma e a finalidade em sentido amplo. 8. Considerados os diferentes graus de vinculação, a menor vinculação do ato de governo faz-se presente no objeto, no motivo e na finalidade restrita, mas, ainda assim, é possível – mesmo que em menor extensão –, o devido controle externo pelo Poder Judiciário sem acarretar qualquer interferência no mérito administrativo e/ou violação da separação funcional de poderes. 9. A teoria do desvio de finalidade aplica-se quando o agente público competente pratica ato aparentemente lícito, mas com objetivo de atingir fim diverso do admitido pelo ordenamento jurídico, importando em violação de princípios constitucionais. 10. Configurado, na espécie, o desvio de finalidade do Decreto de 21 de abril de 2022, porquanto o Presidente da República, a despeito das razões elencada, subverteu a regra e violou princípios constitucionais, produzindo ato com efeitos inadmissíveis para a ordem jurídico. A concessão de perdão a aliado político pelo simples e singelo vínculo de afinidade político-ideológica não se mostra compatível com os princípios norteadores da Administração Pública, tais como a impessoalidade e a moralidade administrativa. 11. Admitir que o Presidente da República, por supostamente deter competência para edição de indulto, possa criar, a seu entorno, um círculo de virtual imunidade penal é negar a sujeição de todos ao império da lei, permitindo a sobreposição de interesses meramente pessoais e subjetivos aos postulados republicanos e democráticos. 12. O pedido subsidiário não merece ser conhecido, pois o autor não se desincumbiu do ônus processual de realizar o cotejo analítico entre as proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade. 13. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que o indulto, em face da sua própria natureza jurídica, tem a aptidão apenas de extinguir a punibilidade, ou seja, atinge tão somente os efeitos principais da condenação, remanescendo íntegros os efeitos secundários penais e extrapenais. 14. Arguições de descumprimento de preceito fundamental conhecidas. Pedidos julgados procedentes.

(ADPF 964, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 10-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-08-2023 PUBLIC 17-08-2023).

Perceba-se que o Ministro Ricardo Lewandowski ⁹⁸, ao proferir voto ainda no Recurso Extraordinário nº 579.951, já havia mencionado que a Súmula Vinculante nº 13 e os princípios constitucionais não excluem os cargos de natureza política, de modo que se deve sempre observar a supremacia do interesse público, independentemente do nível de poder em que se encontrar o nomeado. Esse entendimento foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no recente julgamento acima mencionado.

Logo, o chefe do poder executivo, ao compor o seu quadro de governo, deverá observar a *expertise* necessária que o cargo lhe exige; ao nomear um Secretário Municipal de Obras, por exemplo, o prefeito local não poderá optar por um datilógrafo ao invés de um engenheiro pelo simples fato de o primeiro carregar laços de consanguinidade com o governante, pois, assim sendo, estaria em completo descompasso com o interesse coletivo em obter um serviço público de forma mais eficiente.

Em outra monta, a *expertise* por si só não elimina os demais requisitos aqui já demonstrados, como a observância aos demais princípios constitucionais. Portanto, o que se pretende não é a proibição absoluta de parentes ocuparem cargos na administração pública, mas que essa interpretação passe pela balança da Constituição, de modo que a finalidade da administração pública, qual seja, ofertar serviços públicos, seja levada em consideração quando da escolha pelo administrador.

É importante ressaltar que o propósito deste trabalho não é negligenciado nas particularidades que permeiam cada município brasileiro. Frequentemente, os gestores municipais se deparam com a dificuldade de estruturar suas equipes governamentais devido à escassez de indivíduos com *expertise* notável. Contudo, é crucial estabelecer requisitos mínimos que garantam a exigência necessária para o desempenho eficaz dos cargos políticos almejados, uma prática já consolidada há muito tempo no âmbito do mercado privado. Nesse contexto, importante lembrar o apontado por João Gaspar Rodrigues ⁹⁹, que, em seus estudos sobre o nepotismo no serviço público brasileiro, concluiu:

I – A vedação do nepotismo não induz ao radicalismo de impedir a ampla acessibilidade dos cargos públicos, inclusive aos parentes, desde que tenham sido

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário: RE 579951**. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno. Brasília, 20 ago. 2008. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 04 out. 2017.

⁹⁹ ROGRIGUES. João Gaspar. Nepotismo no Serviço Público Brasileiro. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, a. 49, n. 196, p. 205-220, 2012.

aprovados em concurso público ou assumam cargos de natureza política. O que se veda num ambiente democrático é o privilégio puro e simples.

II – A SV 13 do STF não esgota as situações em que pode ocorrer a prática do nepotismo. A Suprema Corte, neste sentido, tem sólido entendimento (inclusive, previamente à edição da SV 13) de que a vedação do nepotismo em todas as suas variáveis e categorias conceituais decorre diretamente da Constituição Federal e independe de lei formal (e por extensão, de qualquer outro ato normativo geral e vinculante).¹⁰⁰

Diz ainda:

“III – A SV 13 apresenta sérias limitações:

1. o círculo proibitivo limitado ao vínculo de parentesco com a autoridade nomeante ou com servidor investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento (não abarca, por exemplo, a nomeação de parentes de agentes políticos);
2. a incompatibilidade do vínculo de parentesco apenas de servidor investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento da mesma pessoa jurídica (não pune, por exemplo, o nepotismo trocado entre pessoas jurídicas distintas);
3. ausência de disciplinamento de servidores de cargos efetivos que ocupam cargo em comissão.

[...]

V – Uma das hipóteses possíveis de ocorrer na prática e não prevista na SV 13: nomeação de parentes de agentes políticos. Embora a situação não seja abarcada pelo círculo proibitivo da SV, a prática continua vedada por violar os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência.

VI – A falta de clareza conceitual entre cargos de natureza política e os de natureza técnica (ou administrativa), aliada a uma deficiente política de recursos humanos, impedem a moldagem de um perfil profissional para os cargos em comissão ou de confiança, abrindo espaço para a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista desses cargos, favorecendo o arraigamento do nepotismo em nossa cultura política Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012 219

(RIBEIRO, 2011; QUINTANS, 2011) e administrativa.

VII – O caminho que leva ao progresso exige seja largado como ferro velho o suspeito fardo dos laços de sangue. Qualquer sociedade que almeja modernizar-se deve libertar-se dum conjunto de estruturas e de grupos esclerosados que já se não adaptam às exigências da cultura e do progresso técnico, não estando à altura da civilização urbana e industrial definitivamente esboçada. Há, portanto, em qualquer agrupamento social uma luta constante contra as primitivas redes de parentesco, que aparecem como obstáculos ao livre desenvolvimento das pessoas ou atentatórias da sua dignidade. Onde o combate tende a eliminar estes laços (no que eles têm de antissociais) ou restringi-los ao legítimo espaço familiar, a modernização tende a ser um processo menos doloroso e injusto”.¹⁰¹

Em resumo, este trabalho busca iluminar a intrincada interação entre a discricionariedade política, a necessidade de *expertise* técnica na ocupação de cargos públicos e os desafios enfrentados pela democracia contemporânea. A análise crítica das ADPFs nºs 964, 965, 966 e 967, com foco no indulto presidencial, ato eminentemente político, proporcionou uma compreensão mais profunda dos dilemas vivenciados pelo sistema democrático brasileiro, que se aplicam ao debate em questão.

A harmonização eficaz entre a discricionariedade política e a demanda por *expertise* técnica demonstra ser condição fundamental para a eficiência e legitimidade da administração

¹⁰⁰ ROGRIGUES. João Gaspar. Nepotismo no Serviço Público Brasileiro. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, a. 49, n. 196, p. 205-220, 2012.

¹⁰¹ *Ibidem*.

pública. Não se trata apenas da inserção do princípio da eficiência na Constituição, mas da necessidade de uma mudança de mentalidade nos governantes, afastando-se da política do apadrinhamento que historicamente tem marcado o cenário brasileiro.

Nesse contexto, a proposta de segurança democrática não defende a impossibilidade absoluta de parentes ocuparem cargos na administração pública. Pelo contrário, busca uma revisão dessas práticas, alicerçada na consideração da questão primordial da administração pública: a oferta eficaz de serviços públicos.

A supremacia do interesse público, conforme sublinhado pelo Supremo Tribunal Federal, deve orientar as escolhas, independentemente do nível de poder em que o nomeado se encontra, até porque há casos em que esses familiares são verdadeiros servidores públicos, possuidores de *expertise* e comprometidos com o interesse coletivo. O propósito reside em impedir favorecimentos desprovidos de critérios claros e objetivos, visando à eficiência na prestação do serviço público de forma democrática.

Nesse sentido, é imperativo ressaltar que tais critérios não retiram a autonomia conferida ao chefe do Executivo, uma vez que a escolha entre todos os indivíduos qualificados, levando em consideração a *expertise*, permanece sob a responsabilidade do próprio mandatário. Essa abordagem, ao promover a observância de princípios constitucionais, como moralidade, impessoalidade e eficiência, contribui para uma gestão pública mais ética, transparente e alinhada com os interesses coletivos.

Com a *expertise* e a democracia defensiva preventiva como fundamentos, a administração pública pode desempenhar um papel mais significativo na promoção do bem comum e na consolidação dos valores democráticos.

Esses princípios, ao serem integrados nas práticas políticas, são orientados para a construção de uma sociedade mais justa, transparente e comprometida com a essência democrática do país.

Em resumo, a convergência entre a *expertise* na gestão pública e a implementação de medidas preventivas ancoradas na democracia defensiva oferece um caminho promissor para a construção de uma sociedade democrática robusta. Ao considerar a importância da especialização técnica e ao adotar mecanismos preventivos para preservar os fundamentos democráticos, os sistemas políticos podem fortalecer não apenas a eficácia da administração pública, mas também a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Essa abordagem proativa não apenas antecipa possíveis desafios, mas também procura criar uma base sólida para a participação cívica e a preservação dos princípios fundamentais da democracia.

CONCLUSÃO

A incursão histórica revelou a influência da herança portuguesa na prática do nepotismo no Brasil, delineando a evolução desse fenômeno ao longo do tempo até se chegar à construção jurídica da proibição do nepotismo, especialmente por meio da Súmula Vinculante nº 13, que emergiu como um marco na jurisprudência brasileira.

A segunda parte deste trabalho se aprofundou nos princípios constitucionais que orientam a administração pública diante da discricionariedade na nomeação para cargos políticos. Explorou-se a natureza discricionária do ato administrativo, ressaltando a importância dos pilares da moralidade, impessoalidade e eficiência, inclusive na tomada de decisões políticas.

Destacando a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), este trabalho evidenciou seu papel fundamental na promoção dos princípios constitucionais e no combate à improbidade administrativa. A LINDB se revelou como uma ferramenta jurídica essencial para orientar as ações do administrador público, superando análise restritiva do *caput* do art. 37 da Constituição Federal e respeitando o poder político, na medida em que estabelece a responsabilidade pessoal do agente público por decisões ou opiniões técnicas em casos de dolo ou erro grosseiro, diferindo da antiga abordagem da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que incluía o ato culposo como improbidade.

A Lei nº 14.230/2021, em concordância, eliminou a modalidade culposa na LIA, focando apenas na modalidade dolosa. Contudo, apesar das diretrizes da LINDB e da LIA para promover legalidade e ética na política, a aplicação desses princípios enfrenta desafios notáveis na interpretação e aplicação da lei, variando entre autoridades e instâncias.

A terceira parte trouxe à tona a complexa relação entre discricionariedade constitucional e o privilégio familiar. Analisou as interfaces entre governo, administração pública e legislação infraconstitucional, revelando os desafios inerentes a essa dinâmica complexa.

Aprofundando ainda mais a análise, foram examinadas as ADPFs nºs 964, 965, 966 e 967, fornecendo um terreno fértil para uma avaliação crítica sobre a discricionariedade no entendimento do Supremo Tribunal Federal. Esses casos exemplificaram as nuances do papel do STF na interpretação da discricionariedade do ato político.

A necessidade de *expertise* técnica para ocupação de funções públicas e a pertinência da democracia defensiva emergiram como elementos cruciais na busca por uma administração pública eficiente e ética. Esses conceitos se apresentaram como contrapesos necessários à discricionariedade desmedida.

A análise profunda realizada até este ponto evidenciou a necessidade de um equilíbrio delicado entre a discricionariedade inerente ao exercício político e os princípios fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

Os princípios constitucionais, como moralidade, impessoalidade e eficiência, emergiram como guias essenciais para uma administração pública ética e transparente. A reflexão sobre esses princípios provocou questionamentos sobre como a discricionariedade pode ser moldada por esses valores fundamentais.

Os desafios enfrentados na regulação do nepotismo se revelaram multifacetados. A Súmula Vinculante nº 13, embora represente um avanço significativo, suscita questionamentos sobre a extensão de sua aplicação e a eficácia na prevenção do favorecimento familiar nos cargos de maior escalão, uma vez que o verbete sumular, na prática, retirou o privilégio familiar de cargos mais modestos e trouxe para o centro do poder no país.

O descompasso entre a prática do nepotismo e os princípios democráticos tornou-se evidente ao longo da análise. Esse desalinhamento instiga reflexões sobre como a promoção da democracia pode ser comprometida por práticas que privilegiam interesses familiares em detrimento do coletivo.

A identificação dos limites e desafios na nomeação para cargos de natureza política ressaltou a necessidade de critérios claros e objetivos. A falta de diretrizes específicas pode abrir espaço para interpretações arbitrárias, comprometendo a efetividade dos princípios constitucionais.

Buscou-se esclarecer que não se pretende radicalizar a ponto de discriminar a participação parental em cargos públicos, mas tornar evidente que, em um ambiente democrático, é crucial vedar o privilégio puro e simples. Em linhas finais, a administração pública, em sentido amplo, abrange todos os poderes da República, demandando a aplicação dos princípios constitucionais para não contrariar o constituinte originário de forma flagrante.

O encerramento deste trabalho volta o olhar para o futuro da administração pública brasileira. A superação dos desafios relacionados à discricionariedade e ao nepotismo demanda um compromisso contínuo com a ética, a transparência, a eficiência e a democracia, consolidando uma gestão comprometida com os princípios constitucionais.

Em conclusão, esta pesquisa buscou não apenas examinar aspectos isolados, mas proporcionar uma visão abrangente das interconexões entre nepotismo, discricionariedade e administração pública. A compreensão desses temas complexos oferece subsídios para uma reflexão aprofundada sobre os rumos da democracia no Brasil e a necessidade de práticas administrativas que fortaleçam os alicerces constitucionais. O equilíbrio entre

discricionariiedade e princípios fundamentais, aliado a mecanismos como a democracia defensiva e a *expertise* técnica, emerge como um caminho promissor para uma gestão pública ética, transparente e comprometida com o bem comum.

O desfecho desta pesquisa visa responder à pergunta central que norteou todo o estudo: existem limites para os atos discricionários na nomeação para cargos políticos? E, se existem, quais são esses limites?

A resposta, ancorada nas análises apresentadas, é afirmativa. Esses limites não são apenas meras conjecturas, mas sim preceitos fundamentados na própria Constituição Federal. Eles se manifestam na imposição de respeitar a finalidade do ato administrativo, pautando-se não apenas nos princípios do *caput* do artigo 37, mas no texto constitucional como um todo.

O exercício discricionário, embora detenha certa margem de liberdade, não pode extrapolar as balizas constitucionais que estruturam a administração pública brasileira. Essas balizas são demarcadas pelo fundamento do estado democrático e aliados aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, insculpidos no artigo 37 da Carta Magna. A discricionariiedade não é uma carta branca para a atuação arbitrária; ao contrário, deve ser exercida em conformidade com os valores fundamentais que regem a gestão pública.

Além disso, a conclusão desta pesquisa destaca a importância da democracia defensiva preventiva como mecanismo de freio à discricionariiedade desmedida. A ideia é não apenas reprimir, mas antecipar-se aos possíveis desvios, promovendo uma gestão pública que, além de ética e eficiente, seja preventivamente democrática.

Portanto, a resposta à indagação central está integralmente vinculada à compreensão de que os limites para os atos discricionários na nomeação para cargos políticos estão intrinsecamente ligados aos pilares constitucionais. Essa abordagem é essencial para a consolidação de uma gestão pública alinhada aos princípios fundamentais, promovendo uma administração ética, transparente, eficiente e comprometida com o bem comum.

Nesse contexto, a compreensão da discriminação administrativa como um instrumento condicionado pelos valores democráticos é fundamental. Uma análise criteriosa desses limites, aliada à promoção da democracia defensiva preventiva, contribui para a construção de uma sociedade mais justa e transparente.

É imperativo ressaltar que, embora a nomeação de parentes para cargos políticos não configure, por si só, um ato ímprobo, isso não exime a necessidade de invalidação do ato em caso de violação do ordenamento constitucional como um todo. A retirada da modalidade culposa da improbidade administrativa, evidenciada pela Lei nº 14.230/2021, pode sinalizar

uma mudança na perspectiva legislativa, mas não diminui a responsabilidade de garantir que as nomeações respeitem os princípios democráticos fundamentais.

Na conclusão dessas considerações, é vital destacar que a *expertise* técnica para ocupação de cargos políticos deve ser um requisito indispensável. Isso não apenas eleva a qualidade das decisões políticas, mas também atua como uma barreira natural contra práticas problemáticas.

Em última análise, uma democracia defensiva preventiva, aliada à necessidade de *expertise*, pode moldar um cenário político mais robusto e ético. Ao integrar esses princípios na esfera política, promove-se a construção de uma sociedade mais justa, transparente e comprometida com os valores democráticos fundamentais. Essa abordagem não só resguarda as instituições democráticas desde sua base, mas também estabelece uma aliança sólida para o futuro da política e da democracia.

Assim, ao considerar os limites da discricionariedade, a importância da prevenção e a necessidade de *expertise*, as nomeações para cargos políticos tornam-se uma expressão mais genuína da vontade democrática, em detrimento da vontade pessoal, fortalecendo a confiança pública e contribuindo para uma sociedade mais justa e equitativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005**. Dispõe sobre 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. Brasília, DF: CNJ, [2005]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_7_18102005_26032019134311.pdf. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Montadas - PB - Panorama**. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/montadas/panorama>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade. ADC 12**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário (RE) nº 579.951**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 20 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico (DJe), edição 202, divulgado em 23 out. 2008, publicado em 24 out. 2008. Ementa no volume 02338-10, página 01876.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 964**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 10 de maio de 2023. Processo eletrônico. Diário da Justiça Eletrônico, sem número de referência, divulgado em 16 de agosto de 2023, publicado em 17 de agosto de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 - Medida Cautelar**. Relator: Carlos Britto. Tribunal Pleno. Julgado em 16 fev. 2006. Diário da Justiça, 01 set. 2006, p. 15.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade. ADC 12**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 20 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 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. Brasília, DF: STF, [2008]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 04 nov. 2023.

CAMINHA, Pero Vaz. A Carta de Pero Vaz de Caminha. **Biblioteca Virtual de Literatura**, 2017. Disponível em: <http://www.biblio.com.br/conteudo/perovazcaminha/carta.htm>. Acesso em: 04 nov. 2023.

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

CONCEIÇÃO, Karla Roberta Silva. A importância do princípio da impessoalidade na Administração Pública. **Jusbrasil**, 2013. Disponível em: <https://navalmg.jusbrasil.com.br/artigos/111673361/principio-da-moralidade-e-os-atos-administrativos>. Acesso em: 13 nov. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, Jose. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DUTRA, Florivaldo Araújo. Discricionariedade e Motivação do Ato Administrativo. *In*: CORRÊA LIMA, Sérgio Mourão (Coord.). **Estudos em homenagem ao prof. Paulo Neves de Carvalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. pp. 99-126.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERREIRA, Ana Luíza Gonçalves. Princípio da Supremacia do Interesse Público e Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: Pilares do Regime Jurídico-Administrativo. **UFSC**, out. 2012. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/princ%C3%ADpio-da-supremacia-do-interesse-p%C3%ABblico-e-princ%C3%ADpio-da-indisponibilidade-do-interesse->. Acesso em: 13 nov. 2023.

FERREIRA, Natália Ciscotto. **O Nepotismo, a Moralidade Pública e a Jurisdição Constitucional**: um estudo acerca do sentido e alcance normativo da súmula vinculante nº 13. 2015. 222 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduados em Direito: Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

G1. Justiça nega recurso e mantém condenação de prefeita de Pilar do Sul. **G1**, 23 jul. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/itapetininga->

[regiao/noticia/2015/07/justica-nega-recurso-e-mantem-condenacao-prefeita-de-pilar-do-sul.html](#). Acesso em: 03 nov. 2023.

G1. Prefeito nomeia irmãos, tio e esposa para secretarias municipais na cidade do Agreste da PB. **G1**, 25 de janeiro de 2017. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/prefeito-nomeia-irmaos-tio-e-esposa-para-secretarias-municipais-em-cidade-do-agreste-da-pb.ghtml>. Acesso em: 03 nov. 2023.

GARCIA, Emerson. O nepotismo. **JAM Jurídica**, Salvador, ano 11, n. 4, p. 1-9, abr. 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

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

MACIEL, Alice; SOUTO, Isabella; CIPRIANI, Juliana. Prefeitos mineiros aproveitaram brechas da legislação e nomeiam parentes. **Estado de Minas**, 07 maio 2013. Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/05/07/interna_politica,383112/prefeitos-mineiros-aproveitam-brechas-da-legislacao-e-nomeiam-parentes.shtml. Acesso em: 03 nov. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Ferreira; BRANCO, Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível. **AP 1.0343.14.000057-5/002**, Relator(a): Des.(a) Gilson Soares Lemes, 8ª Câmara Cível, Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2017. Disponível em:

http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10343140000575002&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10343140000575002&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=0024.

Acesso em: 03 nov. 2023.

O GLOBO. Bolsonaro defendeu o uso da cloroquina em 23 discursos oficiais: leia as frases. **O Globo**, 20 maio 2021. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-defendeu-uso-de-cloroquina-em-23-discursos-oficiais-leia-as-frases-25025384>. Acesso em: 16 nov. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Democracia Defensiva no Brasi? Uma análise conceitual e jurisprudencial. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 211-238, 2023. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/105>. Acesso em: 16 nov. 2023.

PREFEITOS Empregam Parentes em 14 Cidade da Grande São Paulo. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em: <http://mural.blogfolha.uol.com.br/2017/04/25/prefeitos-da-grande-sao-paulo-nomeiam-pai-filhos-e-esposas-como-secretarios/>. Acesso em: 04 nov. 2023.

ROGRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no Serviço Público Brasileiro. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, a. 49, n. 196, p. 205-220, 2012.

SANTOS, Josimar Wellington. Princípio da Moralidade e os Atos Administrativos. **Jusbrasil**, 2013. Disponível em: <https://navalmg.jusbrasil.com.br/artigos/111673361/principio-da-moralidade-e-os-atos-administrativos>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). **Apelação nº 0000646-85.2013.8.26.0444** São Paulo, 09 nov. 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do;jsessionid=8EADE765DB8DA74DE18587327BA5E66B.cposg7?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=0000646-85.2013&foroNumeroUnificado=0444&dePesquisaNuUnificado=000064685.2013.8.26.0444&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO>. Acessado em: 03 nov. 2023.

SIDOU, J. M. Orthon. **Dicionário Jurídico**, 11. ed. São Paulo: Forense. 2016. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário (RE) 579.951. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em: 20 ago. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe)**, edição 202, divulgado em 23-10-2008, publicado em 24-10-2008. Ementa no volume 02338-10, página 01876.

VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. 2. ed. Brasília: Senado Federal. 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Forense, 2013.