

**ASPECTOS LEGAIS DA COIBIÇÃO À PRÁTICA DO NEPOTISMO CRUZADO EM FACE DA DIVISÃO DE PODERES (EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO)****LEGAL ASPECTS OF PROHIBITING THE PRACTICE OF CROSS NEPOTISM DUE TO THE DIVISION OF POWERS (EXECUTIVE, LEGISLATIVE AND JUDICIARY)**

Marcos Paulo Dias Leite Resende<sup>1</sup>  
Wagner Camilo Miranda<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo analisará os princípios que norteiam a coibição da prática do nepotismo bem como os aspectos legais em face da separação dos Poderes estabelecidos na Constituição Federal de 1988, sendo Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Será analisado alguns posicionamentos dos tribunais em casos envolvendo servidores de diferentes Poderes da União e sua legalidade em relação à Súmula Vinculante 13 do STF. Conclui-se que a prática do nepotismo deve ser vedada acatando-se a normativa que garante o atendimento aos princípios básicos da Constituição Federal, sem, no entanto, afetar o princípio fundamental que garante a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, estrutura fundamental do Estado Democrático de Direito. Após a vigência da referida súmula, ainda permanecem interpretações divergentes no seu entendimento para permitir estas contratações em diferentes poderes. Este artigo embasa-se no método argumentativo, tendo como raciocínio predominante o indutivo-dedutivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** nepotismo; nepotismo cruzado; separação de Poderes.

**ABSTRACT:** This article will analyze the principles that guide the curbing of the practice of nepotism as well as the legal aspects in the face of the separation of powers established in the Federal Constitution of 1988, being the powers of the Union, independent and harmonious among themselves, the legislative, executive and judiciary. Some positions of the courts will be analyzed in cases involving servants of different powers of the union and their legality in relation to the binding precedent 13 of the STF. The practice of nepotism must be prohibited by complying with the regulations that guarantee compliance with the basic principles of the Federal Constitution, without, however, affecting the fundamental principle that guarantees independence between the Executive, Legislative and Judiciary branches, a fundamental structure of the Democratic State right. After the validity of the aforementioned summary, divergent interpretations still remain in its understanding to allow these hirings in different powers. This article is based on the argumentative method, with the predominant inductive-deductive reasoning.

**KEYWORDS:** nepotism; crossed nepotism; separation of Powers.

**SUMÁRIO:** INTRODUÇÃO; 1. SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF E A PRÁTICA DO NEPOTISMO; 2. OS ENTENDIMENTOS NORMATIVOS SOBRE A PRÁTICA DO NEPOTISMO CRUZADO; CONSIDERAÇÕES FINAIS.

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Ciência Política pela UFMG, especialista em Direito Administrativo, em Gestão Pública e em Administração Pública pelo Instituto Pedagógico Brasileiro e Bacharel em Relações Econômicas Internacionais pela UFMG. E-mail: [marcospaulodlresende@gmail.com](mailto:marcospaulodlresende@gmail.com) Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0999837434584456>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito do Trabalho pela PUC-Minas. Mestre em Direito pela Universidade FUMEC. Advogado. Professor da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete - FDCL. E-mail: [wagnercmiranda@yahoo.com.br](mailto:wagnercmiranda@yahoo.com.br) Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7879033012433826>.

## INTRODUÇÃO

---

A república traz como elemento central de sua distinção a forma de governar baseada na separação entre os interesses da esfera privada dos governantes e os objetivos públicos, caracterizando-se como uma estrutura de ordenamento estatal pautado pela *res publica*, ou seja, pela coisa pública.

Dessa dicotomia entre as esferas pública e privada – ainda que se tenham os limites em constante disputa – surge como princípio a impessoalidade, ou seja, a orientação para tomadas de decisões que não tornem os interesses pessoais prevalecentes sobre o interesse coletivo. Qualquer rompimento com essa dicotomia basilar em benefício dos interesses pessoais representa, *a priori*, uma forma de corrupção.

Para fins práticos, deve-se levar em conta que a esfera privada se estende para além do que é personalíssimo, individual, alcançando o espaço da família. Portanto, o beneficiamento dos interesses da família também é compreendido como um comportamento antirrepublicano e corrupto, entendimento sobre o qual se projeta, por exemplo, a vedação ao nepotismo.

Etimologicamente, a palavra “nepotismo” é oriunda do termo latino “*nepos*”, que, originalmente significando “sobrinho”, indica o sentido de “descendência”. A concepção difundida sobre a prática do nepotismo está muito associada na atualidade à concessão de cargos a parentes de políticos interessados em garantir o atendimento a seus interesses privados quando na ocupação de cargos centrais da Administração Pública ou quando em condições de exercer maior influência sobre os líderes políticos.

Parece tentador apontar a prática do nepotismo como um aspecto cultural associado ao sistema coronelista que fundou a república brasileira sob as bases de um Estado patrimonialista, que confundia o domínio da vida pública com o da vida privada. Contudo, vale ressaltar que esta é uma prática muito mais difundida, estando mais presente em outros sistemas políticos do que no sistema republicano, o que justifica a necessidade de compreendermos a origem do termo antes de nos determos à instituição dos controles normativos que coíbem o nepotismo na estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Este artigo se ocupará da discussão sobre a Súmula Vinculante nº 13 do Superior Tribunal Federal (STF), que buscou traçar limites mais específicos para as

vedações contidas no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, cobrindo um vácuo que não havia sido preenchido por legislação infraconstitucional. Contudo, a presente análise se propõe a estar mais circunscrita aos desdobramentos da súmula sobre a prática específica do “nepotismo cruzado” nos três Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário), o que é definido pela impossibilidade de nomeações em cargos em comissão cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sob um arranjo de nomeações por acordo com integrantes de outro Poder.

## **1. SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF E A PRÁTICA DO NEPOTISMO**

---

Em 2008, foi editada a súmula vinculante 13 pelo STF, para coibir a indicação de parentes ou afins para cargos de confiança na Administração Pública. Foi abordado pela primeira vez na edição da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conhecida com Nepotismo.

Segundo Alexandre de Moraes.

As súmulas vinculantes surgem a partir da necessidade de reforço à ideia de uma única interpretação jurídica, para o mesmo texto constitucional ou legal, de maneira a assegurar-se a segurança jurídica e o princípio da igualdade, pois os órgãos do poder Judiciário não devem aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias, devendo, pois utilizar-se de todos os mecanismos constitucionais no sentido de conceder às normas jurídicas uma interpretação única e igualitária (MORAES. 21 Ed. 2007)

A prática está presente em quase todas as culturas, remetendo desde o Estado Absolutista até a política intrínseca à estrutura da Igreja. A bem da verdade, a popularização do vocábulo, ao qual foi acrescido o sufixo “ismo”, deu-se em razão da prática de pontífices da Igreja Católica, que costumavam utilizar de sua influência e capacidade dentro da instituição para concederem cargos, dádivas e favores aos seus parentes mais próximos. Segundo Oliveira (2017), a prática pode ser compreendida até mesmo pela nomeação de parentes do papa – geralmente filhos ilegítimos, ditos “sobrinhos” – para a Administração Pública.

Nos termos atuais, portanto, o termo traz a conotação de um favorecimento a parentes próximos e de confiança para a ocupação de cargos na Administração Pública com vistas a beneficiar tanto aquele que o indica quanto aquele que é indicado em razão de sua proximidade familiar e confiança. Segundo Faoro (2012, apud

OLIVEIRA, 2017), o nepotismo se manifesta por meio da camada dirigente da sociedade, em ressonância a uma cultura patrimonialista, que “fecha-se na sua perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, como o mínimo de concessões ao sangue novo”.

Embora desde a Constituição de 1934 tenha havido esforços para racionalizar a ocupação de cargos públicos com o instituto do concurso público para o acesso aos postos na burocracia do Estado, obedecendo aos princípios da meritocracia e da impessoalidade para a constituição de um Estado burocrático em sentido mais amplo, apenas em 2005 foi instituída a primeira vedação formal à prática de nepotismo no âmbito de todas as esferas de Poder, comprovando que, embora hoje pareça natural a proibição dessa prática, a instituição de uma normativa que impede o uso da máquina pública para o benefício de parentes de líderes políticos é muito recente e ainda pouco amadurecida.

O Estatuto dos Servidores da União (instituído pela Lei nº 8.112/90), no que é previsto pelo art. 117, VII, foi um dos primeiros instrumentos legais a vedar ao agente público "manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheira ou parente até o segundo grau civil". Posteriormente, e de forma mais ampla, o Regime Jurídico dos Servidores do Poder Judiciário da União (Lei nº 9.427/96), em seu art. 10, vedou a nomeação de cônjuge, companheiro ou de parentes até o terceiro grau pelos membros de tribunais e juízes a eles vinculados, salvo os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo das carreiras judiciárias.

Em âmbito federal, a coibição à prática do nepotismo passou a merecer maior atenção após o estabelecimento da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), aprovada em 21 de agosto de 2008, afetando os três Poderes no âmbito da União, dos estados e municípios.

Em razão de seu estabelecimento relativamente recente, ainda restam muitos debates sobre as repercussões da norma na ocupação de cargos de confiança na Administração Pública brasileira, o que nos obriga a deter nossa atenção, por ora, a pontos específicos da discussão. Neste trabalho será apresentado o debate sobre a validade dessa instituição normativa em face da divisão entre Poderes da União (legislativo, executivo e judiciário) tratando, para tanto, dos aspectos legais que vedam a prática de um tipo específico de nepotismo: o nepotismo cruzado.

O problema de pesquisa centra-se em torno da seguinte questão: quais são os limites da instituição do nepotismo cruzado como prática corrupta em face da divisão entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário?

O presente trabalho se servirá de uma análise das repercussões específicas da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal sobre a ocupação de cargos de confiança no âmbito da Administração Pública brasileira. Além de o esforço analítico assentar em uma revisão bibliográfica, indicando referências que apresentam os debates e entendimentos dos órgãos judiciais sobre o tema, serão oferecidas análises da documentação direta relativa ao assunto, ou seja, dos julgados nos tribunais, com o objetivo de elucidar o entendimento das Supremas Cortes sobre a forma como as sanções à prática do nepotismo, especificamente do nepotismo cruzado, devem ser teoricamente aplicadas em contraposição com a forma como têm sido efetivamente aplicadas.

O esforço principal estará concentrado no entendimento sobre a aplicação da norma diante do argumento de que se deve dar guarida aos princípios da separação fundamental entre os três Poderes e da garantia do direito ao contraditório e à ampla defesa. O exame das decisões ajudará a compreender os limites da norma, bem como a fundamentar a aplicação da lei de acordo com o prescrito pela Constituição Federal, que se assenta na posição superior da hierarquia normativa.

## **2. OS ENTENDIMENTOS NORMATIVOS SOBRE A PRÁTICA DO NEPOTISMO CRUZADO**

---

A prática do nepotismo em sentido amplo afeta os princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, indo de encontro, especialmente, àquilo que é a essência dos princípios da impessoalidade (e, conseqüentemente, da igualdade), da moralidade e da eficiência. Esse entendimento está amparado na decisão do Superior Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 12 ao declarar que “a vedação ao ‘nepotismo’ é regra constitucional que decorre dos princípios da impessoalidade, igualdade, da moralidade e eficiência administrativa”(STF, 2008a).

O princípio da impessoalidade imanente à Constituição Federal de 1988 (CF) pode ser analisado sob uma dupla perspectiva. Em primeiro lugar, é compreendido como um desdobramento do princípio da igualdade contido no Artigo 5º da CF, que

defende todos os cidadãos da distinção pelo administrador público, que deve garantir da forma mais isonômica possível o interesse público, inadmitindo-se, portanto, o tratamento privilegiado a quem o interessa ou, do contrário, o tratamento mais ríspido aos menos apreciados por ele.

Em segundo lugar, o princípio da impessoalidade garante que a Administração Pública não pertence ao administrador e, por isso, ele não pode estampar sua marca pessoal na consecução dos atos públicos. Toda e qualquer ação pública é uma ação do Estado e não de algum particular, mesmo que investido em um cargo.

A exigência do concurso público para os cargos efetivos, cujo acesso está condicionado a um exame meritocrático, decorre especialmente desse princípio. O exercício de funções especificamente burocráticas deve, portanto, ser restrito àqueles que demonstram por meio de provas a capacidade para o desempenho das suas atividades, sendo que mesmo os cargos de livre nomeação (os cargos de confiança) devem, em algum grau, preservar o princípio da impessoalidade, ainda que sua natureza, como o próprio nome já diz, esteja atrelada ao desempenho de funções que dependem de uma relação de confiança e que, por isso, os administradores públicos têm a liberdade de nomear.

Esses cargos, enquanto desempenham funções especialmente políticas, trazem de forma inerente a necessidade de serem ocupados por pessoas que detenham mais que capacidade técnica para seu exercício, pois precisam estar coadunadas com as escolhas políticas dos líderes eleitos para a condução do Estado. Mas não é por isso que o administrador público deve fazer do cargo um objeto de satisfação de vontades particulares, pois é ao bem público que devem servir, em primeiro lugar. A nomeação de parentes, posto que alça à posição pública indivíduos que atendem aos interesses pessoais do administrador antes que os interesses políticos e públicos, é, portanto, uma afronta ao princípio da impessoalidade.

Já o princípio da moralidade impõe ao administrador público o dever de observar, além dos aspectos formais da lei que pauta sua ação pública, os aspectos morais e éticos, que limitam suas ações de forma ainda mais ampla que o previsto formalmente. Isso quer dizer que, além de ter que tomar decisões em razão do desempenho de uma função pública, que se balizam entre o que é legal e o que é ilegal, o administrador deve também se atentar para o que é oportuno e inoportuno e o que é honesto e desonesto.

Nos casos relativos ao nepotismo, o princípio da moralidade é transgredido porque, de acordo com Oliveira (2017), “a histórica desigualdade de tratamento entre os cidadãos no Brasil desde o período colonial até os dias atuais nunca gozou de legitimidade junto à sociedade, o que permite enquadrá-la enquanto forma de corrupção pelo desvio no interesse público”.

É preciso compreender que a ocupação de um determinado cargo em comissão, ainda que possa ser livremente nomeado de acordo com critérios subjetivos de quem tem a capacidade de nomeá-lo, sempre se destinará à consecução de uma atividade de interesse público. Além disso, é indispensável para seu exercício uma mínima correspondência entre a natureza do cargo, as qualificações do agente público que o ocupará e a atividade a ser desempenhada. Se o critério de nomeação é exclusivamente o parentesco ou o estabelecimento de laços afetivos, há um claro desvio de finalidade, pois o desempenho de funções públicas nada tem a ver com as características das relações particulares do agente público. Fica evidente que o único propósito é o benefício próprio da família.

Em sua declaração de voto na Ação Declaratória de Constitucionalidade 12, o Ministro Cezar Peluso destacou:

A prática do nepotismo, tal como corretamente repelida pela Resolução CNJ nº 07/2005, traduz a própria antítese da pauta de valores cujo substrato constitucional repousa no postulado da moralidade administrativa, que não tolera – porque incompatível com o espírito republicano e com a essência da ordem democrática – o exercício do poder “*pro domo sua*” (STF, 2008a).

Segundo o Ministro Celso de Mello, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.661/2002,

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

Ilustra-se, também, com a declaração do Ministro Celso de Mello no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 12:

tais postulados qualificam-se como diretrizes essenciais que dão substância e significado à repulsa que busca fazer prevalecer, no âmbito do aparelho de Estado, o sentido real da ideia republicana, que não tolera práticas e

costumes administrativos tendentes a confundir o espaço público com a dimensão pessoal do governante, em claro desvio de caráter ético-jurídico (STF, 2008a).

Por fim, o princípio da eficiência é consagrado pela ideia de que o administrador público tem o dever de prezar por escolhas ótimas do ponto de vista econômico, garantindo a observância de medidas que garantam a melhor relação custo-benefício no desempenho de suas atividades, dotando as ações estatais de maior eficácia na prestação dos serviços públicos. Esse princípio, em essência, impõe a toda estrutura estatal o dever de atender a critérios racionais, incluindo a garantia de capacitação de servidores para o desempenho de suas atividades.

Para os cargos efetivos, a previsão da obrigatoriedade do concurso público, além de obedecer ao princípio da impessoalidade, como já dito, visa a garantia de maior eficiência no desempenho das atividades burocráticas, posto que prevê o exame de títulos ou a prova de conhecimentos como elementos comprobatórios de uma capacidade mínima. No caso dos cargos comissionados, a qualificação que se espera do servidor tem um caráter mais subjetivo pela natureza política que assume, mas não deixa de requerer um mínimo de capacidade para seu exercício, já que para cada função espera-se o desempenho de uma atividade específica.

Mas a questão que se levanta é, mais uma vez, quanto ao critério de seleção utilizado para os casos em que está constatado o nepotismo. Como se pode levar em consideração para o desempenho de uma função pública o critério de parentesco ou de relação afetiva? Sugere-se que a nomeação de servidores com base nesses critérios não obedece à lógica da racionalidade e da entrega do melhor serviço em atendimento ao princípio constitucional da eficiência.

Tendo já fundamentado a pertinência da coibição da prática do nepotismo com base nos princípios basilares da CF de 1988, é preciso apresentar o entendimento do STF expresso na Súmula Vinculante 13, aprovada em 21 de agosto de 2008, após a ADC 12 já mencionada, que regulamenta a questão.

Segundo o enunciado do documento,

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 (STF, 2008b).

Em primeiro lugar, é necessário esclarecer que a edição da Súmula Vinculante 13 se deu em decorrência da inexistência de leis que coibissem a prática do nepotismo, embora o próprio STF reconhecesse que não seria preciso a publicação de uma norma que o declarasse como ilícito, pois, em essência, e como já exposto, trata-se de uma afronta aos princípios fundamentais da Constituição. A súmula veio para atender simplesmente a necessidade de deixar mais claras as diretrizes e de fundamentar, em caráter simbólico, as proibições normativas.

Pelo teor da súmula, ficam proibidas as nomeações de cônjuges e de companheiros, além de parentes até o terceiro grau em linha reta (pais, avôs, bisavôs, filhos, netos e bisnetos), colateral (irmãos, sobrinhos e tios) ou por afinidade (sogro, genro, nora e cunhado). A proibição atinge tanto o *nepotismo direto*, quando o nomeado é parente da própria autoridade nomeante, quanto o *nepotismo indireto*, que é quando o nomeado é parente de subordinados da autoridade nomeante. Para além dessas situações mais comuns, a súmula prevê também a coibição da prática de *nepotismo cruzado*. É nesse ponto que a discussão do presente trabalho se atentará mais a fundo.

O nepotismo cruzado, também conhecido como nepotismo *impróprio* ou *dissimulado* ou *por reciprocidade*, é um tipo específico de nepotismo que se sustenta pela tentativa de dissimular a prática de nepotismo mediante o ajuste recíproco, ou seja, a troca de favores, entre autoridades nomeantes de diferentes Poderes, que nomeiam parentes e cônjuges de outras autoridades em seu Poder em troca de uma nomeação de um parente em contrapartida. Isso ocorreria se, por exemplo, um Prefeito nomeasse o parente do Presidente da Câmara em um cargo da Prefeitura e este nomeasse um parente daquele para trabalhar na Câmara.

De acordo com Rodrigues (2012), essa prática é reconhecida mediante a observância de alguns requisitos. Em primeiro lugar, o autor defende que é necessária a comprovação do ajuste recíproco, ou seja, a apresentação de provas cabais de que a nomeação cruzada foi combinada pelas autoridades nomeantes. Em segundo lugar, é necessário, obviamente, que haja a reciprocidade. Se, por exemplo, um parente de um vereador foi nomeado para um cargo numa secretaria municipal, mas não houve a nomeação de um parente do Prefeito ou Secretário na Câmara, não se pode enquadrar como um ajuste recíproco e, portanto, como nepotismo cruzado.

O nepotismo de forma ampla, mas especialmente o do *tipocruzado*, só deve ser considerado enquanto prática ilícita se afronta os princípios constitucionais da impessoalidade (e da igualdade), da moralidade e da eficiência. Como decorrência disso, sua prática está estabelecida se, e somente se, há a conjugação do aspecto objetivo, que é a existência de parentesco, com o aspecto subjetivo, que é o desejo de agentes políticos, enquanto autoridades capazes de nomear servidores para o exercício de funções com a previsão de livre nomeação, abusarem desse poder para atenderem a seus interesses particulares. De acordo com o que foi declarado pelo Ministro Dias Toffoli no Agravo Regimental na Reclamação 19.529 – Rio Grande do Sul,

A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o art. 37, caput, da CF/88 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção. Isto porque vedar o acesso de qualquer cidadão a cargo público tão somente em razão da existência de relação de parentesco com servidor público que não tenha competência para o selecionar ou o nomear para o cargo de chefia, direção ou assessoramento pleiteado, ou que não exerça ascendência hierárquica sobre aquele que possua essa competência é, em alguma medida, negar um dos princípios constitucionais a que se pretendeu conferir efetividade com a edição da Súmula Vinculante nº. 13, qual seja, o princípio da impessoalidade. Assim, concluo que a vedação do nepotismo consubstanciada no enunciado vinculante indicado como paradigma de confronto nesta reclamação tem o condão de resguardar a isenção do processo de escolha para provimento de cargo ou função pública de livre nomeação e exoneração (STF, 2016).

A partir desse entendimento, é possível indicar a conclusão de que a compreensão sobre o nepotismo cruzado atinge outros patamares mais elevados no debate jurídico. É mister observar que em pé de igualdade com esses princípios supracitados está a fundamental independência entre os Poderes. De acordo com o Artigo 2º da CF, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Portanto, por questão fundamental, não poderia haver qualquer interferência direta e até mesmo indireta de um Poder sobre o outro em atos discricionários de cada parte.

Nesse argumento não está sendo assumida a tese de haver completa impossibilidade de interferência de um Poder sobre o outro. Há concordância com o defendido por Hely Lopes Meirelles quando salienta que:

Os *Poderes de Estado*, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são o *Legislativo*, o *Executivo* e o *Judiciário*, *independentes e harmônicos entre si* e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 22). Esses *Poderes* são iminentes e estruturais do Estado (diversamente dos *poderes administrativos*, que são incidentais e instrumentais da Administração), a cada um deles correspondendo uma *função que lhe é atribuída com precipuidade*. Assim, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei (função normativa); a função precípua do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa);<sup>4</sup> a função precípua do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial). Referimo-nos à função *precípua* de cada Poder de Estado porque, embora o ideal fosse a *privatividade* de cada função para cada Poder, na realidade isso não ocorre, uma vez que todos os Poderes têm necessidade de praticar *atos administrativos*, ainda que restritos à sua organização e ao seu funcionamento, e, em caráter excepcional admitido pela Constituição, desempenham funções e praticam atos que, a rigor, seriam de outro Poder. O que há, portanto, não é separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas, sim, distribuição das três funções estatais *precípua*s entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível (MEIRELLES, 2016).

Contudo, não se pode definir, por interpretações torpes da lei, que a nomeação de servidores é alheia ao fundamento da independência entre os Poderes, pois é, em termos de importância normativa, um ato administrativo muito inferior ao princípio constitucional. Além disso, o exercício do dever de garantir a lei por parte do Judiciário deve estar amparado em elementos formais e na comprovação cabal de eventuais atos administrativos ilegais.

A compreensão sobre esse princípio está inserida, indiretamente, no entendimento do STF quanto à limitação de forma objetiva e indiscutível do nepotismo apenas quando o nomeado é subordinado direto do nomeante, portanto, em um mesmo Poder<sup>3</sup>. Esse entendimento ainda não parece difundido em outros órgãos, como nos Ministérios Públicos e instâncias mais inferiores do Judiciário. Prova disso são os casos que chegam aos Tribunais de Justiça motivados por simples nomeações de parentes de membros de outros Poderes, como se isso, por si só, justificasse o nepotismo cruzado.

Vejamos que no seguinte caso o Relator considerou improcedente a decisão do juiz de primeira instância, decorrente de provocação do Ministério Público, que suspendeu a nomeação de servidores da Prefeitura que detinham relação de parentesco com vereadores da cidade. Nos autos constam que, “[s]egundo o Parquet, essa circunstância configura nepotismo cruzado, evidenciando desrespeito à Súmula

---

<sup>3</sup> Salvo os casos de nomeação de agentes de natureza política (secretários e diretores, por exemplo), nos quais não há a vedação.

Vinculante nº13”, o que, evidentemente, foi também assumido pelo magistrado de primeira instância.

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - NOMEAÇÃO - PODER EXECUTIVO - FILHOS DE VEREADORES - NEPOTISMO CRUZADO - NÃO COMPROVAÇÃO - LIMINAR - SUSPENSÃO DA NOMEAÇÃO - DESCABIMENTO. O reconhecimento do nepotismo cruzado exige a comprovação do ajuste de designações recíprocas. Precedentes.(TJ-MG - AI: 10000190959908001 MG, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 28/11/2019, Data de Publicação: 04/12/2019).

Em outro caso, a absurda interpretação atinge, inclusive, os magistrados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que, em acordo com o relator, chegam a argumentar a existência de uma “peculiaridade do caso que **independe de provas** para a caracterização do nepotismo cruzado, diante da vedação das designações recíprocas, **uma vez que a mera contratação de familiares de vereadores é o bastante para oportunizar troca de favores entre poderes municipais**” (grifo nosso). Segue ementa do caso:

APELAÇÕES. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. CARGOS EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA OCUPADOS POR PESSOAS QUE POSSUEM GRAU DE PARENTESCO/AFINIDADE COM VEREADORES PARA EXERCER FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS NA PREFEITURA MUNICIPAL. NEPOTISMO CRUZADO EVIDENCIADO. APLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF. NULIDADE DAS PORTARIAS DE NOMEAÇÃO. 1. O pressuposto para aplicação da Súmula Vinculante nº 13 do STF é a nomeação para cargos estritamente administrativos. 2. Hipótese em que as demandadas, com relação de parentesco/afinidade com vereadores de Piratini, foram nomeadas para os cargos de: Diretora da Escola Municipal de Ensino Fundamental Padre Reinaldo, Chefe do Setor de Cultura e Assessora Especial na Execução de Projetos e Fiscalização. 3. Peculiaridade do caso que independe de provas para a caracterização do nepotismo cruzado, diante da vedação das designações recíprocas, uma vez que a mera contratação de familiares de vereadores é o bastante para oportunizar troca de favores entre os poderes municipais. RECURSOS DESPROVIDOS. (Apelação Cível Nº 70077235182, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 23/05/2018).(TJ-RS - AC: 70077235182 RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Data de Julgamento: 23/05/2018, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 18/06/2018)

Na prática, como se observa, tem-se constatado que, devido à dificuldade de comprovação da existência do ajuste recíproco entre as autoridades nomeantes de diferentes Poderes, muito por conta da ocultação das reais intenções por partes dos agentes políticos, as autoridades judiciárias têm assumido a existência do nepotismo cruzado baseando-se apenas em indícios (RODRIGUES, 2012). Obviamente, disso

decorre a flexibilização da imperativa garantia da ampla defesa e do direito ao contraditório, o que por si só já é bastante grave.

Nesse ponto, é imperioso denunciar o ativismo judicial que tem transformado os magistrados em agentes com poderes transversais, assumindo funções de legislar, julgar e determinar atos administrativos exclusivos de outros Poderes, inclusive com reinterpretações *ad hoc* dos princípios fundamentais da Constituição. Como salienta Marinela (2017), em termos gerais “não se admite a um Poder revogar ato do outro, sob pena de violação da independência recíproca dos Poderes, com violação do princípio da separação dos Poderes”. Tais poderes transversais têm sido assumidos, inclusive, por promotores que fazem de expedientes muito frágeis, como as Recomendações e os Termos de Ajustamento de Conduta, instrumentos para provocarem ações nos outros Poderes contrários a todos esses princípios.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

O Supremo Tribunal Federal buscou, por meio da Súmula Vinculante nº. 13, efetivar e evidenciar a importância dos princípios protetórios da administração pública contra a prática do nepotismo no país em todas as suas esferas. É evidente que a Súmula trouxe um avanço para a Administração Pública, por coibir uma gestão patrimonialista. Contudo, pelo que foi demonstrado neste trabalho, mesmo após quase quinze anos de vigência da súmula vinculante 13, ainda se encontram determinadas dificuldades para controlar e supervisionar a prática do nepotismo em todo o país. Também há o diagnóstico de que os entendimentos mais atuais da Suprema Corte ainda não estão completamente difundidos e, por isso, não encontram harmonia entre magistrados dos Tribunais de Justiça e nas instituições jurídicas das primeiras instâncias. Por decorrência, ainda existem interpretações que acabam flexibilizando o texto literal da proposta da referida súmula.

Este trabalho teve como objetivo apresentar os princípios legais que norteiam a coibição da prática do nepotismo cruzado e analisar seus aspectos legais em face da divisão entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Argumentou-se que a prática do nepotismo atenta, indiscutivelmente, contra os princípios fundamentais da impessoalidade (e igualdade), da moralidade e eficiência cristalizados na Constituição Federal. Contudo, no que diz respeito à situação específica do nepotismo cruzado, conclui-se que outros princípios igualmente importantes devem ser levados em conta

na condução dos julgamentos dos casos, entre eles o princípio da basilar independência entre os Poderes e a garantia da ampla defesa do direito ao contraditório, especialmente na determinação do ajuste recíproco para a caracterização da prática ilegal.

Para isso, construiu-se uma análise tanto da letra das leis que coíbem a prática, quanto da jurisprudência em casos relativos a casos de nepotismo envolvendo servidores de diferentes Poderes. Para esses casos, foram apresentadas decisões que já assumem a necessidade de se comprovar o ajuste recíproco, sem que para isso tenham mobilizado explicitamente a tese da independência entre os Poderes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BLAKE, A. **Em Louvor do Nepotismo**: Uma História Natural. 1ª ed. A Gira Editora, 2006.
- BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil**, Lei Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União, 11 jan. 2002. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm)>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.
- BRASIL. **Lei Nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Diário Oficial da União, de 18 de nov. de 2011. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>
- CANOTILHO, J. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1992, p. 352.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_07.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_07.pdf)
- DI PIETRO, M. **Direito Administrativo**. 15 ed, São Paulo: Atlas, 2003,p.64.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 64 e 68.
- FIGUEIREDO, L..**Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MADEIRA, J..**Servidor público na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.
- MARINELA, F. **Direito administrativo**.11. ed. São Paulo : Saraiva, 2017.

MEIRELLES, H. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.89.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo. Editora Jurídica Atlas. 2007, P. 307.

NASCIMENTO, B. Súmula vinculante. O STF entre a função uniformizadora e o reclamo por legitimação democrática. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2093, 25mar.2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12519>>. Acesso em: 12 setembro de 2023.

OLIVEIRA, A. Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção. **Revista da CGU** – Brasília, 2017.

ROCHA, C. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 187-194.

ROCHA, C. Sobre a súmula vinculante. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.34, n.133, p.51-64, jan./mar.1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/193/r133-06.PDF?sequence=4>.

ROCHA, K. ; JUNIOR, I. Nepotismo. **Revista Prática Jurídica**. Ano VI – nº. 62, 31 de maio de 2007. pág.54/56.

RODRIGUES, J. **Nepotismo no serviço Público Brasileiro e a SV13**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2012, v260, p.203-229.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Declaratória de Constitucionalidade**. 2008a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840> Acesso em: 13 jan. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental na Reclamação 19.529** – Rio Grande do Sul. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10743914> Acesso em: 13 jan. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 13**. 2008b. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2813%2ENU%2E%29%29+E+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulasVinculantes&url=http://tinyurl.com/zo6ly7u>Acesso em: 13 jan. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 13**. Disponível:<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>.