

ESTUDO SOBRE O NEPOTISMO: UMA ANÁLISE À LUZ DA SÚMULA VINCULANTE N°13 E OS CARGOS POLÍTICOS

FERNANDA GOUVEIA LIMA¹; MATTEO ROTA CHIARELLI²

¹ Universidade Federal de Pelotas– fernandagoulima@gmail.com

² Universidade Federal de Pelotas – matteochiarelliadvogados@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Com o presente artigo, suscitado pelo Professor Matteo Chiarelli nas aulas de Direito Constitucional, propõe-se uma análise acerca da Súmula Vinculante n° 13, instrumento que redige sobre o nepotismo. Far-se-á uma ponderação sobre os diversos aspectos que a rodeiam e a real eficácia que este aparelho apresenta como contribuição para o sistema legislativo brasileiro, principalmente a polêmica questão da legalidade na nomeação de parentes para cargos de natureza política.

Para o estudo, buscou-se fazer uma avaliação estrutural e explorar o máximo de conceitos que englobam essa questão. Assim, será retratado, o papel político histórico do nepotismo nas diferentes conjunturas brasileiras, os princípios constitucionais que a sua prática é capaz de ferir, as motivações que levaram o STF a redigir uma súmula sobre o assunto, as controvérsias que a envolvem e a sua real eficácia.

Como referência, foram utilizados os Princípios da Administração Pública, essencialmente os princípios da impessoalidade, moralidade e eficácia, presentes no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como também a própria Súmula Vinculante n.13 do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência sobre o assunto.

2. METODOLOGIA

Para examinar a questão proposta, era necessário um estudo amplo do objeto de pesquisa, que considerasse, além dos aspectos jurídicos, os aspectos sociais que envolvem o tema da Súmula n.13. Com esse intuito, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com coleta de dados a partir de pesquisas em artigos e trabalhos acadêmicos relacionados ao tema, além de uma pesquisa bibliográfica em artigos de cunho sociológico para entendimento acerca dos conceitos históricos e culturais. Por último, tendo em vista a necessidade de examinar os antecedentes e as decisões dos ministros quanto a aplicabilidade da súmula, procedeu-se uma pesquisa de julgados no Supremo Tribunal Federal.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 CONJUNTURA HISTÓRICA BRASILEIRA E O NEPOTISMO

A importância de se falar do nepotismo sob a ótica do retrato político brasileiro está na sua íntima ligação com o passado patrimonialista do país. Esse modelo de administração do Estado, é marcado pela confusão entre o público e o privado (RIBEIRO, 1995), ele sucede quando um político instrumentaliza algo governamental para suprir as suas vontades particulares, não dando o devido destaque para o bem comum da população, razão que deveria ser o seu motor.

A história da administração pública brasileira é a história do estamento, do patrimonialismo, do rei, senhor das terras, das gentes e dos cargos. É a história dos amigos do rei, os quais modernamente se inserem no tecido da administração pela via do contrato sem concurso, sem aferição prévia da capacitação. (STOCK, 1992).

Nesse contexto, é relevante apontar que o patrimonialismo é uma constante que permanece atual e data desde o período colonial brasileiro e a sua estrutura absolutista. Com o passar do tempo, as conjunturas foram mudando e se desenvolvendo, mas sempre com essa característica como pano de fundo, a se dizer: a família real e a sua corte; a independência e o poder moderador; a república e o coronelismo;(GARSCHAGEN, 2016) e a era contemporânea, em que Sérgio Buarque de Holanda alega que esse controle das elites seria o grande problema nacional. (HOLANDA, 1995)

3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ANTI-NEPOTISMO

Previamente, vale-se buscar a definição de princípio. Nos dizeres do Ministro Luís Roberto Barroso, então presidente do Supremo Tribunal Federal:

Princípios são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui." (BARROSO, 1999)

Como já visto, a prática do nepotismo está arraigada na cultura brasileira e possui sérias implicações, como prejuízos ao bem público devido à falta de capacitação dos agentes administrativos e perpetuação da concentração do poder nos mesmos grupos. Tendo isto em consideração, a Constituição Federal de 1988, se preocupou em estabelecer, no caput do artigo 37, os princípios que a administração pública de qualquer dos Poderes, de qual seja a unidade federativa, deve obedecer. Os pertinentes a este estudo são os princípios da impessoalidade, moralidade e eficácia.

Estes princípios apresentam-se intrincados de maneira profunda. O princípio da impessoalidade apareceu pela primeira vez com esta denominação na Constituição Federal de 1988 (ÁVILA, 2004), e diz respeito à separação entre a pessoa e a sua função. Já o princípio da moralidade, considera que a administração pública deve ser guiada pela boa fé, pela honestidade, pelo devido decoro e com probidade administrativa. Por último, o princípio da eficácia requer que ela seja feita com presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELLES, 2016).

Frente ao exposto, a não observância destes princípios a partir da prática do nepotismo, é capaz de ferir o funcionamento da coisa pública, respectivamente, trazendo motivações pessoais para dentro da administração do país, ferindo os elementos da moralidade, e provocando danos a eficiência ao desconsiderar a capacitação do nomeado.

3.3 SÚMULA VINCULANTE N.13 DO STF

Inicialmente, não era do interesse dos juristas redigir uma súmula que tratasse acerca do nepotismo, pois se dizia que, de certa forma, a sua aplicabilidade já estava barrada com o texto do artigo 37 da CF quando trata da administração pública e os seus princípios supracitados.

Dessa forma, por ferir a impessoalidade, a moralidade e a eficácia, a prática do nepotismo já estaria julgada como inconstitucional. Nas palavras do ministro

Ricardo Lewandowski: “A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.” (RE 579951).

Entretanto, visando trazer uma maior segurança jurídica e uma unidade jurisprudencial, foi redigida a súmula n.13, tratando dessa prática com o segundo texto:

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.

Ao analisar a sua redação, percebe-se que não há expressão que enquadre nela os cargos políticos. Dessa forma, apesar de parecer imoral e ferir os conceitos democráticos, esse tipo de indicação não entra no foro da súmula e, na percepção do Ministro Marco Aurélio, tem até mesmo uma garantia constitucional, prevista nos artigos 76 e 84 da CF. Estas disposições, deliberam a competência de nomear e exonerar ministros para o Presidente da República que, por simetria, é estendida para representantes do poder executivo em âmbito estadual e municipal (Rcl 31.732). Tal perspectiva também é defendida pelo Ministro Gilmar Mendes:

“Os cargos políticos, a exemplo da chefia de secretarias estaduais ou municipais, têm por paradigma federal os cargos de ministro de Estado, cuja natureza é eminentemente política. Eles compõem a estrutura do Poder Executivo e, portanto, são de livre escolha pelo chefe desse poder” (Rcl 22.339).

Por outro lado, o Ministro Edson Fachin, expõe sua opinião em sentido contrário a esse entendimento e pondera que a orientação que emerge dos debates da aprovação da súmula, assim como dos precedentes que lhe deram origem, não autoriza a interpretação de que a designação de parentes para cargo de natureza política seja imune ao princípio da impessoalidade (Rcl 26.448).

Contudo, essa perspectiva é minoritária comparada à permissão da posse do cargo. Assim, a exceção à regra é a cassação, um processo legal pelo qual o indivíduo perde o título que lhe foi conferido, e essa decisão, comumente, só se vê estabelecida quando não é respeitada alguma particularidade na designação, como por exemplo, a idoneidade moral e a capacidade técnica do nomeado.

4. CONCLUSÕES

Diante do exposto, tem-se a Súmula Vinculante n.13 do Supremo Tribunal Federal como um instrumento concebido com a finalidade de garantir, dentro da administração pública, a coibição da prática do nepotismo e, conseqüentemente, a proteção de princípios democráticos fundamentais como a meritocracia, a transparência e a responsabilidade pública.

Contudo, alicerçado no que foi evidenciado, detém-se a questão da eficácia da súmula a despeito de a jurisprudência atender pela não incidência da proibição para cargos políticos. Assim, levando em consideração os pontos trazidos nesta análise, entre eles, os males causados pelo nepotismo ao Estado Democrático de

Direito, os princípios constitucionais da administração pública, as garantias constitucionais asseguradas ao poder executivo para a nomeação de ministros e a redação da Súmula Vinculante n.13 do STF, é crucial ponderar até onde a designação de pessoas com vínculo parental para cargos políticos está dentro dos limites de moralidade, impessoalidade e eficácia, pregados pela Constituição Federal. Desta maneira, a reflexão acerca dessa questão se faz vital para garantir o desenvolvimento democrático da política brasileira e para quebrar o vínculo do país com o seu passado patrimonialista.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. 1º. Ed- São Paulo: Companhia de Bolso, 2006.

STOCK, Vera Sueli. A reforma administrativa do governo Collor. **Revista de Administração**, FGV, São Paulo, v.27, n.3, p.66-77, julho/setembro, 1992.

Garschagen, B. **O que é Patrimonialismo?** Porto Alegre:Redação Brasil Paralelo,2016. Disponível em: <https://www.brasilparalelo.com.br/o-que-e-patrimonialismo>. Acesso em: 23 set.2024

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. Ed – São Paulo; Companhia das Letras, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo, Saraiva, 1999, pág. 147

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 17.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Constitucional. Nepotismo. Princípio da moralidade. Necessidade de lei em sentido formal**. Existência de repercussão geral, RE 579951. Relator: min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 17/04/2008. O Tribunal, por unanimidade, conheceu e deu parcial provimento ao recurso extraordinário. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral145/false> Acesso em: 23 set.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Nomeação para cargos políticos**, Rcl 31.732, Relator: min. Marco Aurélio. Julgamento: 05/11/2019. A Turma, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na reclamação. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur418215/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental em reclamação**, Rcl 22.339, Relator: min. Edson Fachin. Julgamento: 04/09/2018. A Turma, por maioria, deu provimento ao agravo regimental. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400222/false>. Acesso em: 25 set.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos declaratórios no agravo regimental na reclamação**, Rcl 26.448, Relator: min. Edson Fachin. Julgamento: 07/12/2020. A Turma, por maioria, rejeitou ambos os embargos de declaração, prejudicado o pedido suspensivo. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441356/false>. Acesso em: 25 set.2024.