

NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE A LEGALIDADE E OS IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA

Karlo Gabryell Bernardo da Silva¹
Maria Raquel Costa de Pontes²
Ana Marília Dutra Ferreira da Silva³

RESUMO: O presente trabalho analisa criticamente a prática do nepotismo na administração pública brasileira, abordando seus fundamentos legais, implicações jurídicas e impactos na gestão estatal. Parte-se de uma contextualização histórica do termo, que designa o favorecimento de parentes para ocupação de cargos públicos sem observância do critério técnico, afrontando os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. A principal ferramenta jurídica contra essa prática é a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, editada em 2008, que proíbe a nomeação de parentes até o terceiro grau para cargos comissionados, mesmo nos casos de livre nomeação. Contudo, a ausência de legislação infraconstitucional específica e as lacunas na abrangência da súmula, especialmente em relação aos agentes políticos, dificultam sua eficácia. A Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) é aplicada em casos de nepotismo, artigo 11, inciso XI, , quando se verifica violação dos princípios constitucionais. A exigência de comprovação de dolo específico, introduzida pela Lei nº 14.230/2021, tornou mais complexa a responsabilização dos agentes envolvidos. O estudo aponta os efeitos nocivos do nepotismo, como a ineficiência administrativa, o desperdício de recursos, o enfraquecimento da moralidade pública e a exclusão de profissionais qualificados. Defende-se a necessidade de regulamentação legislativa mais clara e objetiva, com sanções e exceções bem delimitadas, além do fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social. Conclui-se que o combate efetivo ao nepotismo exige, além de normas jurídicas, uma mudança cultural na gestão pública brasileira, com base na ética, no mérito e no interesse coletivo.

3269

Palavras-chaves: Nepotismo. Administração Pública. Moralidade Administrativa. Súmula Vinculante 13.

¹Discente do curso em bacharelado em Direito pela Universidade Potiguar- UnP.

²Discente do curso em bacharelado em Direito pela Universidade Potiguar- UnP.

³Orientadora do curso em bacharelado em Direito pela Universidade Potiguar- UnP.

ABSTRACT: This paper critically analyzes the practice of nepotism in Brazilian public administration, addressing its legal foundations, legal implications, and impacts on state management. It begins with a historical contextualization of the term, which refers to the favoritism of relatives for public positions without consideration of technical criteria, violating the constitutional principles of morality and impersonality, as established in Article 37 of the 1988 Federal Constitution. The main legal instrument against this practice is Supreme Federal Court's Binding Precedent No. 13, enacted in 2008, which prohibits the appointment of relatives up to the third degree to commissioned positions, even in cases of free appointment. However, the absence of specific infraconstitutional legislation and the gaps in the scope of the precedent, especially regarding political agents, hinder its effectiveness. Law No. 8.429/1992 (Administrative Improbity Law) is applied in cases of nepotism, under Article 11, item XI, when there is a violation of constitutional principles. The requirement of proving specific intent, introduced by Law No. 14.230/2021, has made it more complex to hold involved agents accountable. The study highlights the harmful effects of nepotism, such as administrative inefficiency, resource waste, the weakening of public morality, and the exclusion of qualified professionals. It advocates for the need for clearer and more objective legislative regulation, with well-defined sanctions and exceptions, as well as the strengthening of transparency and social control mechanisms. It concludes that the effective fight against nepotism requires, in addition to legal norms, a cultural change in Brazilian public management, based on ethics, merit, and the collective interest.

Keywords: Nepotism. Public Administration. Administrative Morality. Binding Precedent 13.

INTRODUÇÃO

3270

O nepotismo na administração pública brasileira tem sido um tema recorrente nos debates sobre eficácia, moralidade e transparência dos serviços públicos. Essa prática, que consiste na nomeação de parentes para cargos de confiança, mesmo sem a devida qualificação técnica, levanta sérios questionamentos éticos e jurídicos. Em especial, ela colide com os princípios constitucionais de imparcialidade e moralidade administrativa previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, o nepotismo representa uma distorção no uso do poder público, transformando um instrumento institucional de confiança em um meio de favorecimento pessoal.

A promulgação da Súmula Vinculante nº 13 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2008, foi um marco importante nesse cenário. Ao vedar a nomeação de cônjuges, companheiros e parentes até o terceiro grau para cargos de direção, chefia e assessoramento, mesmo nos casos de livre nomeação e exoneração, a Súmula buscou frear uma prática historicamente comum na administração pública. No entanto, a própria Constituição prevê limites à prática do nepotismo, e a controvérsia foi superada quanto à sua aplicação aos cargos de natureza política.

O STF firmou entendimento de que a Súmula Vinculante nº 13 não se aplica aos secretários de Estado ou secretários municipais, por se tratarem de cargos políticos.

Ainda que o artigo 37, inciso II, da Constituição exija concurso público como regra para ingresso no serviço público, há exceções expressamente previstas para os cargos comissionados, justamente por seu caráter político e de confiança. Essa margem de discricionariedade, contudo, passou a ser restringida pela interpretação judicial que consagrou os princípios da moralidade e da impessoalidade como balizadores dessa liberdade. Isso reacendeu o debate sobre os limites entre as funções legislativa e jurisdicional.

De forma sucinta, o debate nada mais é que a tensão entre a discricionariedade administrativa em nomear pessoas para cargos de confiança e a necessidade de respeitar os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade. Contudo, surgem críticas quanto aos limites do Poder Judiciário ao impor restrições por meio de súmula, suscitando discussões sobre possível invasão da função legislativa e o equilíbrio entre controle judicial e autonomia administrativa. Ao mesmo tempo, é sabido que a prática do nepotismo compromete a eficiência administrativa e abala a confiança da população nas instituições públicas.

Contudo, apesar das vedações, a própria Constituição Federal, por meio do artigo 103-A, prevê expressamente a possibilidade de o STF editar súmulas vinculantes, que possuem força normativa obrigatória. A Súmula Vinculante nº 13, que trata da proibição do nepotismo na administração pública, é um exemplo do exercício dessa prerrogativa constitucional, impondo-se de forma cogente a todos os órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta.

3271

Diante disso, a aprovação da Súmula Vinculante nº 13 consolidou o entendimento de que o nepotismo viola a Constituição, mesmo na ausência de lei específica, mas sua eficácia prática ainda enfrenta inúmeros obstáculos. Assim, este trabalho propõe uma análise crítica da prática do nepotismo na gestão pública, seus efeitos administrativos e a efetividade da legislação brasileira em coibi-la. Para tanto, examina-se a evolução histórica do conceito, os principais dispositivos legais aplicáveis, decisões judiciais relevantes e alternativas para aprimorar os mecanismos de controle e prevenção.

A metodologia utilizada para a seleção das decisões judiciais foi qualitativa e exploratória, focando na escolha de julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal (STF) e outros tribunais superiores. Esses casos foram selecionados por sua relevância jurídica,

representatividade na formação da jurisprudência e contribuição para o debate doutrinário e legislativo sobre nepotismo na administração pública. Também foram incluídos precedentes que exemplificam tanto a aplicação rigorosa da Súmula Vinculante nº 13 quanto as exceções permitidas, como aquelas referentes a cargos políticos.

Dessa forma, nomeações com base no direcionamento subjetivo do vínculo familiar ao invés de critérios objetivos como mérito e capacidade técnica tendem a prejudicar a qualidade do serviço público e as estruturas patrimonialistas dos beneficiários. A partir disso, questiona-se: a prática de nepotismo na administração pública compromete a eficiência e a moralidade dos serviços públicos, e até que ponto a legislação brasileira tem sido eficaz na prevenção e combate dessa prática?

1. O NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Etimologia e origem histórica do nepotismo

Acerca da origem da palavra “nepotismo”, Costa e Barbosa (2022, p.30), discorrem que vem do latim, o qual tinha o nome de “nipotis” ou “nepos”, significa dizer, o “sobrinho” e o “neto”, e que manifesta a ação das condutas de dar vantagens aos parentes em vez de outras pessoas. Assim, dar-se-á um valor maior àquelas que têm um laço familiar deixando de lado as que estão fora da família e teriam mais habilidade para ocupar oposição no cargo.

3272

Nepotismo, no sentido literal da palavra, significa favorecer pessoas que possuam um vínculo, como ser parte da família ou amigo. Isso é um ato social onde a máquina pública é usada pelos líderes em seu próprio interesse, ou de seus familiares, prejudicando o dinheiro público e o bem coletivo.

Ainda no que se refere ao conceito de nepotismo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) esclarece que:

O nepotismo consiste no favorecimento dos laços familiares nas relações de trabalho ou emprego. As práticas nepotistas substituem a avaliação baseada no mérito para o exercício da função pública pela priorização dos laços de parentesco. O nepotismo constitui uma violação das garantias constitucionais de imparcialidade administrativa, uma vez que estabelece benefícios com base em relações familiares e negligencia a competência técnica necessária para o desempenho do cargo público. O cerne das ações de combate ao nepotismo reside no fortalecimento da República e na Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação- REASE Revista IberoAmericana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.10. n.05.maio. 2024. ISSN - 2675 – 3375 2740 oposição a iniciativas que concentram o poder e privatizam o espaço público. (Conselho Nacional De Justiça. O que é Nepotismo?).

Assim, a prática do nepotismo enfraquece o princípio da impessoalidade na disputa por cargos públicos no Brasil, uma maneira de prevenir sua ocorrência é através da realização de concursos públicos. A Constituição Federal de 1988 instituiu o concurso público como o principal instrumento de ingresso nos cargos públicos, garantindo a igualdade de oportunidades, a impessoalidade e a valorização do mérito (Brasil, 1988). Dessa forma, a adoção desse mecanismo promove não apenas a mobilidade social, mas também fortalece a eficácia administrativa e o combate à corrupção, sobretudo em países em desenvolvimento (Gomide *et al.*, 2021).

O direito administrativo versa o seguinte sobre o princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. (Mello, 2021, p.96).

Destarte, assim, o princípio da impessoalidade é fundamental para prevenir crimes praticados contra a administração pública, pois evita favorecimentos pessoais e assegura que as ações administrativas sejam voltadas ao interesse público. Sua aplicação fortalece a transparência, dificulta condutas ilícitas e garante o uso adequado dos recursos públicos.

3273

Dessa forma, por meio do concurso, os inaptos e apadrinhados que costumam lotar as repartições são afastados, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de ética de políticos que ascendem e se perpetuam no poder através da venda de cargos e empregos públicos. (Meirelles, 2004, p. 413).

1.2 Nepotismo como prática violadora dos princípios administrativos

O princípio da impessoalidade faz parte dos pilares da Administração Pública, com o sentido de garantir que os atos administrativos sejam empenhados no interesse público e não tendenciosamente condicionados por relações partidárias, familiares ou pessoais. O mesmo princípio se opõe à prática do nepotismo, na medida em que esta compromete a neutralidade administrativa e desvia a atividade estatal de sua finalidade pública. A nomeação de parentes para cargos de confiança, apesar das disposições como de livre nomeação pela Constituição, deve respeitar os limites constitucionais implícitos nos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Ainda sobre o princípio da impessoalidade, Santos (2022, p. 23) discorre nas seguintes palavras ao falar que como o agente público é somente um mero “cuidador” dos interesses de muitos, não se pode aceitar que ele faça distinção para um ou outro lado para os administrados. Deve agir dessa forma, impessoal, portanto, não deve ter por finalidade ajudar ou prejudicar certas pessoas no exercício do seu cargo. Uma vez que o objetivo de todos os atos administrativos tem que voltar-se ao interesse da coletividade, não se permitem favores ou perseguições por causas de ideologia política ou outros interesses irrisórios. Em outras palavras, a Administração Pública deve pautar sua atuação pela impessoalidade, não podendo favorecer amigos, nem prejudicar inimigos.

Assim, é imprescindível que o combate ao nepotismo requeira não apenas leis no papel, mas também uma mudança na cultura e ética governamental. É importante que os líderes vejam quão grave é esse tipo de ação e promovam uma ideia centrada em mérito e trabalho bem feito. Grupos de controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas têm um papel único na fiscalização e cobrança de gestores que ainda mantenham favores incorretos, mesmo sob maneiras camufladas na gestão pública. (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022)

Nesse contexto, em um país que tem números cediços quanto ao acesso à direitos básicos que a Constituição deveria garantir, como saúde e saneamento básico, não se pode admitir que a nomeação de pessoas para cargos públicos, sejam eles administrativos ou políticos, seja fundamentada exclusivamente em critérios pessoais ou interesses materiais.

Portanto, a nomeação de cargos comissionados deve sempre respeitar os princípios da administração pública, especialmente o da razoabilidade, impessoalidade, sob o risco de infringir a regra constitucional do concurso público. Isso ocorre porque os cargos em comissão são de livre nomeação por determinação constitucional, conforme o inciso II do artigo 37.

Segundo Lopez e Silva (2020), sendo os cargos em comissão de livre provimento, ou seja, preenchidos por escolha discricionária, é fundamental questionar, por um lado, quais critérios e características orientam essas nomeações; por outro, se tais critérios estão realmente em conformidade com as exigências legais que regem o preenchimento desses cargos. Nesse sentido, o nepotismo revela-se como uma prática que pode comprometer a transparência e a legitimidade das nomeações, ao priorizar relações pessoais em detrimento da qualificação técnica.

O perfil dos ocupantes desses cargos reflete, em grande medida, a adequação dos critérios de seleção adotados, influenciando diretamente os resultados da gestão pública e seus níveis de eficiência, especialmente quando as competências administrativas ou de gestão dos nomeados são insuficientes, ou quando o tempo de permanência nos cargos é insuficiente para a efetiva implementação das políticas públicas.

A respeito da frequente confusão entre cargos em comissão, cargos de confiança e funções de confiança, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 613) discorre que:

Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF). É importante acentuar que cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. (Carvalho Filho, 2013, p. 613).

A nomeação de parentes para cargos de comissão ou confiança no setor público está diretamente ligada a práticas patrimonialistas que marcaram a formação histórica das estruturas de poder. Esse modelo, baseado na gestão pessoalista e familiar dos recursos públicos, foi explicitamente combatido pela Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, editada em 2008, que proibiu tal conduta. Esta prática social, originada no patrimonialismo, se estabeleceu ao longo da história como um método de organização do poder, sendo comumente chamada de "patrimonialismo".

Raymundo Faoro (2001) faz um importante estudo sobre a origem do patrimonialismo, explicando suas bases e a influência desse modelo na formação das instituições administrativas e políticas do Brasil:

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo – assim é, porque sempre foi. O comércio dá o caráter à expansão, expansão em linha estabilizadora do patrimonialismo, forma mais flexível que o patriarcalismo e menos arbitrária que o sultanismo. No molde comercial da atividade econômica se desenvolveu a lavoura de exportação, da colônia à República, bem como a indústria, seja no manufaturismo pombalino, no delírio do encilhamento, quer nas estufas criadas depois de 1930. Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro

como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar. (Faoro, 2001, p. 819-820).

Assim sendo, o patrimonialismo precisa ser entendido não só como algo do passado, mas como uma estrutura que ainda está presente nas organizações brasileiras evidenciando a sobreposição entre interesses públicos e privados. A edição da Súmula Vinculante nº 13 pelo Supremo Tribunal Federal foi um grande passo no combate a esta ação ao reafirmar os princípios da impessoalidade e moralidade na gestão pública. Contudo, o legado patrimonialista persiste em determinadas práticas, o que aponta a necessidade contínua por meios institucionais eficazes de monitoramento e controle para garantir que administração pública atenda primeiramente ao interesse coletivo, em desfavor dos interesses particulares.

1.3 A Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal

A organização da Administração Pública brasileira é fundada em preceitos constitucionais com o propósito de garantir a eficiência, moralidade e impessoalidade na prestação do serviço público. Assim, o artigo 37 da Constituição Federal, em seu inciso II, estabelece o concurso público como requisito obrigatório para o ingresso no serviço público e para o exercício de cargo ou emprego público, reservando, de forma expressa, como exceção a essa regra, os cargos de livre nomeação e exoneração.

3276

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (Brasil, 2008).

Destarte, o concurso público está entre os mecanismos adotados pela Constituição Federal de 1988 para garantir esses valores está a obrigatoriedade de acesso ao serviço público. Contudo, a própria Carta Magna também cria exceções para os chamados cargos em comissão e funções de confiança, que podem ser livremente nomeados e destituídos pela autoridade competente. Diante dessa dualidade, nasce o império da necessidade de conhecer o real papel desses cargos na ordem jurídica e seus limites, principalmente quando se deparam com práticas que quebram a ética da administração, como é o caso do nepotismo. É neste cenário em que está

a discussão da interpretação da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, cujas implicações envolvem a simples leitura normativa e entram no campo da moralidade pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado uma orientação jurisprudencial que restringe a utilização dos cargos em comissão na Administração Pública, reafirmando o princípio constitucional do concurso público como regra para o ingresso e o exercício de funções públicas. Conforme reiteradamente decidido, tais cargos devem ser exclusivamente destinados às funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, sendo vedada sua utilização para o desempenho de atividades meramente técnicas, burocráticas ou operacionais.

Na ADI 3185/ES, julgada em 2018, o Tribunal considerou parcialmente inconstitucional a criação de cargos e funções gratificadas pela Lei Complementar nº 792/2014 e pela Lei Complementar nº 793/2014 do Estado do Espírito Santo, especificamente no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça. O STF invalidou o cargo de “motorista de gabinete”, ressaltando que funções de natureza operacional não podem ser objeto de livre provimento, pois não pressupõem confiança pessoal da autoridade nomeante.

De acordo com o procurador-geral, Claudio Fonteles, que ajuizou a ADI a pedido do Sindicato dos Trabalhadores e Servidores Públicos do Estado do Espírito Santo, as Leis afrontam o artigo 37 (caput e incisos II e V) da Constituição Federal, que disciplina a investidura em cargo ou emprego público. Fonteles afirma que “não será qualquer função que admitirá sua vinculação a cargo em comissão”. Ele cita que os trechos contestados – artigo 38 da LC 233 e artigo 70 da LC 278 – estabelecem cargos como motorista de gabinete, assistente técnico e supervisor administrativo que, segundo o procurador, não se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, “estando destituídos do vínculo de confiança que dê ensejo à livre nomeação e exoneração.

3277

Em relação à quantidade de cargos, na ADI 3145/DF, julgada em 2019, o STF analisou a Lei nº 10.869/2004, que criou mais de 1300 cargos em comissão no Poder Executivo federal, destinados ao atendimento de necessidades administrativas em diversos órgãos. Embora o número seja elevado, a Corte entendeu que o quantitativo respeitava a proporcionalidade, uma vez que o total de cargos comissionados permanecia inferior a 10% do número de servidores efetivos.

Destarte, sem que tenha restado comprovado que foram desrespeitados os lindes constitucionais para a criação de cargos em comissão e funções gratificadas (artigo 37, II e V, da Constituição Federal), forçoso concluir pela constitucionalidade do artigo 11 da Lei federal 10.869/2004.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, CONHEÇO PARCIALMENTE da ação direta de inconstitucionalidade e, nesta parte, JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado, para declarar a constitucionalidade do artigo

11 da Lei federal 10.869/2004 (Lei de Conversão da Medida Provisória 163/2004). É como voto.

Na ADI 3174/SE, julgada em 2019, foram impugnadas diversas leis do Estado de Sergipe que criaram o cargo de “Auxiliar de Juiz”, sem especificação clara de suas atribuições. O STF, contudo, julgou improcedente a ação, considerando que a função se destinava a auxiliar a atividade jurisdicional mediante elaboração de minutas e pesquisas jurídicas, caracterizando-se como assessoramento legítimo.

O Relator julgou a presente ação, na parte conhecida, improcedente, assentando que o cargo em comissão de Auxiliar de Juiz é típica função de assessoramento, com a finalidade de auxílio ao exercício da atividade jurisdicional, por meio da elaboração de minutas de decisões e pesquisa de doutrina e de jurisprudência, com consequente relação de confiança entre o ocupante e a autoridade nomeante. Manifesto divergência, com a devida vênia, para julgar a presente ação direta parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade por omissão parcial, consistente na possibilidade de provimento dos cargos criados de Auxiliar de Juiz por servidores ocupantes de cargos efetivos, nos termos do inciso V do art. 37 da Constituição da República. É como voto.

De forma convergente, a jurisprudência do STF enfatiza também que a criação de cargos comissionados deve guardar proporcionalidade em relação aos cargos efetivos, sob pena de configurar burla ao concurso público, conforme ressaltado na ADI 6669/MA, julgada em 2022, que invalidou a criação do cargo de “Capelão Religioso” na Polícia Militar do Maranhão, instituído pela Lei nº 10.798/2018, por não se tratar de função típica de direção, chefia ou assessoramento.

3278

O ministro Nunes Marques, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu a eficácia de normas do Estado do Maranhão que criam cargos em comissão de capelão religioso nos quadros da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Civil e das Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária e de Segurança Pública. O relator salientou que o concurso público é o meio de provimento para esses cargos, que não devem estar vinculados à indicação do chefe do Executivo, em respeito à liberdade religiosa, à isonomia e à impessoalidade.

[...] De acordo com o relator, a Constituição Federal não só garante a todo brasileiro a liberdade religiosa (artigo 5º, inciso V e VI), sem distinção entre elas, como prevê que o Estado é laico. A seu ver, o provimento de cargos por concurso público é uma garantia de que o Executivo não interfira na fé e na liberdade religiosa. “Há de respeitar-se e preservar-se a liberdade religiosa e do credo dos servidores, que, ao fundo, são cidadãos”, ressaltou.

Na decisão, o ministro Nunes Marques salientou que o certame é a forma mais segura e prudente para que os oficiais capelães possam professar a fé livremente, “sem indevidas interferências ou dependências”, o que poderia ocorrer se fosse mantido o provimento apenas por nomeação em cargo de confiança pelo chefe do Executivo. Segundo o relator, a Lei 6.923/1981 (sobre o Serviço de Assistência Religiosa nas Forças Armadas) estabelece que os candidatos devem preencher alguns requisitos para o ingresso no Quadro de Capelães Militares, como submissão a estágio de instrução e

adaptação. Conforme Marques, o emprego da palavra candidato já indica o ingresso por meio de concurso público.

No que se refere à vedação ao nepotismo, o STF consolidou, por meio da Súmula Vinculante nº 13 (2008), a proibição da nomeação de parentes até o terceiro grau para cargos comissionados ou de confiança, estendendo essa vedação a todos os entes e poderes da federação. No entanto, como se verificou no julgamento do RE 579.951/RN (2008), a Corte flexibilizou a regra para admitir, por maioria, que a nomeação de parentes para cargos políticos — como ministros, secretários estaduais e municipais — não configura nepotismo, salvo quando caracterizada fraude à lei ou manifesta ausência de qualificação técnica.

Assim, o entendimento atual do STF revela um movimento em direção à racionalização e à moralização da ocupação dos cargos comissionados, reforçando a necessidade de assegurar que tais cargos sejam efetivamente instrumentos de confiança política e administrativa, e não mecanismos de favorecimento pessoal ou familiar. A jurisprudência busca, assim, preservar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública, ao mesmo tempo em que reconhece a importância de manter certa flexibilidade para atender às necessidades de direção e assessoramento governamental.

Dessa forma, os cargos em comissão e os cargos de confiança englobam a execução de tarefas genéricas, que se diferenciam das demais justamente por envolverem um vínculo de confiança. Embora muitas vezes tratados como equivalentes, possuem distinções relevantes que merecem atenção. Quando o Supremo Tribunal Federal discorreu sobre a Súmula Vinculante nº 13, a doutrina administrativista, que enfatiza princípios e conceitos fundamentais do direito administrativo, como legalidade, moralidade, eficiência e moralidade administrativa, que orientam a interpretação e aplicação das normas na gestão pública. Essa mudança na abordagem da Corte levou a um debate mais aprofundado sobre os limites e as condições para a nomeação de parentes em cargos públicos, refletindo a importância de uma interpretação mais técnica e fundamentada dos institutos administrativos, passou a ser tratada pela Corte Suprema quase como sinônimo no que se refere a esses institutos, o que gerou a necessidade de um debate mais aprofundado sobre o tema.

Em contrapartida, o recente posicionamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), firmado no julgamento do Recurso Administrativo no Pedido de Providências n.º 0002473-80.2023.2.00.0000, realizado em março de 2024, trouxe um importante aperfeiçoamento na interpretação da vedação ao nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. O Plenário,

acompanhando o voto do corregedor nacional de Justiça, ministro Luis Felipe Salomão, entendeu que a existência de relação de parentesco entre servidores não configura, por si só, prática de nepotismo, especialmente quando não há subordinação hierárquica direta ou indireta, nem qualquer influência na nomeação.

O caso concreto envolveu a nomeação de uma servidora para cargo comissionado em comarca distinta e distante mais de 130 km daquela em que seu cônjuge também exerce função comissionada. O CNJ concluiu que, ausente subordinação funcional ou relação entre as funções desempenhadas, não há violação aos princípios constitucionais, tampouco afronta à Súmula Vinculante n.º 13 do Supremo Tribunal Federal (STF) ou à Resolução CNJ n.º 7/2005.

Esse entendimento evidencia uma interpretação mais restritiva e contextual da vedação ao nepotismo, priorizando a análise concreta do risco à moralidade e à impessoalidade administrativas. A posição do CNJ contrasta, parcialmente, com a orientação consolidada pelo STF, que, ao editar a Súmula Vinculante n.º 13, estabeleceu um critério objetivo de vedação, presumindo a incompatibilidade entre o vínculo de parentesco e o provimento de cargos comissionados, justamente para proteger a relação de confiança que caracteriza tais funções.

Recurso Administrativo no Pedido de Providências n.º 0002473-80.2023.2.00.0000 — julgamento realizado em março de 2024 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que trouxe um importante aperfeiçoamento na interpretação da vedação ao nepotismo no âmbito do Poder Judiciário.

Voto do corregedor nacional de Justiça, ministro Luis Felipe Salomão — que acompanhou o entendimento de que a existência de relação de parentesco entre servidores não configura, por si só, prática de nepotismo, especialmente na ausência de subordinação hierárquica direta ou indireta, ou influência na nomeação.

Súmula Vinculante n.º 13 do STF — que estabelece um critério objetivo de vedação, presumindo a incompatibilidade entre o vínculo de parentesco e o provimento de cargos comissionados, para proteger a relação de confiança.

Resolução CNJ n.º 7/2005 — que também é mencionada na análise do entendimento do CNJ sobre nepotismo.

Com a implementação dessa visão pelo CNJ, passa-se a desconsiderar a ideia de que o simples parentesco configura, automaticamente, nepotismo, reforçando a necessidade de se verificar, no caso concreto, a existência ou não de relação de confiança indevida ou risco de favorecimento pessoal. Assim, observa-se uma evolução interpretativa: da presunção absoluta de violação à moralidade administrativa, para uma análise mais circunstancial, que busca preservar tanto o princípio da moralidade quanto os direitos fundamentais de acesso ao serviço público e igualdade de tratamento.

Esse debate evidencia a complexidade da aplicação da vedação ao nepotismo e reforça a necessidade de conciliar a proteção da impessoalidade administrativa com a garantia de que restrições legais não sejam aplicadas de forma desproporcional, violando outros valores constitucionais igualmente relevantes.

A Súmula Vinculante nº 13 refletiu a posição do Supremo Tribunal Federal sobre um fato, sendo à época uma prática comum na Administração Pública. Apesar disso, o nepotismo não tem qualquer previsão normativa na Constituição, a não ser em casos excepcionais e em decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente.

Pode-se assim dizer em outras palavras que a Súmula Vinculante nº 13 não surgiu de uma dúvida sobre a existência ou não de uma norma jurídica expressa, mas da interpretação constitucional acerca da legitimidade de certos atos de administração. A discussão estava na comparação entre a prática do nepotismo e os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência, perguntando-se se esses atos, mesmo formalmente corretos, seriam materialmente constitucionais à luz da ética e do interesse público que governam a Administração Pública.

2. MARCO LEGAL DO COMBATE AO NEPOTISMO

3281

2.1 Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)

A Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, constitui um dos principais instrumentos legais de repressão à prática do nepotismo na Administração

Pública brasileira. Seu texto estabelece, em especial no artigo 11, as condutas que atentam contra os princípios da administração pública, como a moralidade, a impessoalidade e a legalidade. Embora não mencione expressamente o termo "nepotismo", a norma permite sua aplicação sempre que ficar evidenciado que a nomeação de um agente público ocorreu com base em vínculos pessoais ou familiares, e não em critérios técnicos ou meritocráticos.

Cabe ressaltar, por fim, que a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 introduziu algumas exigências, dentre estas, a comprovação do dolo específico para caracterizar atos de improbidade. Conforme destacado por Marçal Justen Filho (2022, p. 13), as principais inovações são as seguintes:

a exigência do dolo, devidamente comprovado, para a punição por improbidade;

o sancionamento por improbidade a entidades privadas que tenham recebido benefício, incentivo ou vantagem de origem estatal;

a eliminação da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações do art. 11;

a restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de que induziu ou concorreu para a prática de improbidade;

a instituição de uma ação judicial típica envolvendo a punição por improbidade, com afastamento da aplicação do regime da ação civil pública;

a atribuição ao Ministério Público da legitimidade ativa privativa para a ação de improbidade;

a ampliação do rigor quanto aos requisitos para o ajuizamento da ação de improbidade, com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429;

a vedação ao julgamento antecipado da lide nas hipóteses de condenação do réu;

a fixação de prazo prescricional de oito anos, computado a partir da data de consumação do ilícito; 3282

a previsão de prescrição intercorrente, computada a partir do ajuizamento da ação de improbidade, também com prazo de oito anos.

A partir dessa alteração, não basta a demonstração da prática irregular: é necessário comprovar a intenção deliberada de lesar os princípios administrativos, o que pode tornar mais difícil a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, especialmente em contextos nos quais a motivação subjetiva não esteja claramente documentada.

2.2 Jurisprudência e entendimentos doutrinários

A jurisprudência brasileira tem desempenhado papel relevante na delimitação dos contornos legais do combate ao nepotismo, especialmente em virtude da ausência de uma norma específica que discipline a matéria.

Um caso paradigmático foi o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 579.951/RN, trata-se de um julgamento importante que abordou questões relacionadas ao nepotismo e à interpretação da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse caso, o STF analisou a legalidade de nomeações de parentes para cargos públicos, levando em consideração a necessidade de comprovar a intenção deliberada de violar os princípios administrativos, como a impessoalidade e a moralidade.

O julgamento destacou que, para configurar nepotismo, não basta apenas a existência de relação de parentesco; é preciso demonstrar que houve uma prática com intenção de lesar esses princípios, ou seja, uma motivação subjetiva deliberada. Assim, o entendimento consolidado foi de que a simples nomeação de parentes, sem prova de dolo ou intenção de prejudicar a administração pública, não configura nepotismo, especialmente após as inovações trazidas pelas recentes interpretações e alterações na legislação.

Esse caso é considerado paradigmático porque reforçou a necessidade de provas concretas de intenção maliciosa na prática de nepotismo, alinhando-se às mudanças que dificultam a responsabilização apenas pela relação de parentesco, sem evidências de dolo.

No cenário, o ministro Ricardo Lewandowski destacou que o nepotismo não deve demonstrar desrespeito ao interesse coletivo, promovendo divisões internas na administração pública e comprometendo a equidade no serviço estatal. Contudo, em contrapartida, o ministro Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário nº 579.951/RN (Brasil, STF, RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20 ago. 2008), afirmou que essa prática revela uma forma de governança patrimonialista e privatista, incompatível com os princípios republicanos consagrados na Constituição Federal.

Em seu voto, de grande densidade teórica e axiológica, ressaltou que a vedação ao nepotismo encontra-se implicitamente inserida no ordenamento constitucional, especialmente no art. 37, caput, que consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, concluiu ser desnecessária a edição de uma lei formal para a proibição da prática, uma vez que os preceitos constitucionais possuem força normativa suficiente para impor limites à atuação administrativa, configurando verdadeira vedação constitucional autônoma ao nepotismo, sem necessidade de previsão legislativa específica.

No voto do relator do RE 579.951/RN, foi ressaltado que a vedação ao nepotismo está implicitamente inserida no ordenamento constitucional. Segundo ele, "a vedação ao nepotismo encontra-se implicitamente inserida no ordenamento constitucional,

especialmente no art. 37, caput, que consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência." Dessa forma, o relator concluiu que "é desnecessária a edição de uma lei formal para a proibição da prática, uma vez que os preceitos constitucionais possuem força normativa suficiente para impor limites à atuação administrativa." Assim, ele afirmou que essa vedação constitui uma "verdadeira vedação constitucional autônoma ao nepotismo, sem necessidade de previsão legislativa específica.

O caso concreto discutido no referido recurso envolveu a nomeação, por parte do Município de Água Nova (RN), de parentes de agentes políticos para cargos comissionados, situação considerada lícita pelo Tribunal de Justiça local. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o recurso, fixou o entendimento de que a vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios constitucionais e não depende de regulamentação infraconstitucional, reafirmando, assim, a incompatibilidade dessa prática com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito e com a ética administrativa que deve pautar a gestão pública. relatado pelo ministro Ricardo Lewandowski, no qual o STF reiterou que a nomeação de parentes em cargos comissionados fere os princípios da Administração Pública, ainda que tais nomeações sejam legalmente permitidas em tese.

O voto condutor destacou que, mesmo nos casos em que há ausência de impedimento expresso, a prática do nepotismo desvirtua o interesse público e compromete a legitimidade da gestão estatal. O referido recurso teve repercussão geral reconhecida, o que ampliou sua aplicabilidade a todos os tribunais do país.

3284

Ademais, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 579.951, o STF reafirmou que a vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios constitucionais, sendo desnecessária a existência de legislação específica para sua proibição, visto que a moralidade administrativa é, por si só, fundamento suficiente para impedir tais práticas.

A doutrina jurídica brasileira também se posiciona de forma contundente contra o nepotismo. Di Pietro (2017, p. 577) afirma que a prática compromete a eficiência administrativa, além de violar a moralidade e a impessoalidade, ao privilegiar relações pessoais em detrimento do interesse coletivo. Nesse mesmo sentido, Bandeira de Mello (2015, p. 114) aduz que o nepotismo representa um dos mais claros exemplos de desvio do interesse público, ao subordinar o exercício da função pública a interesses privados e familiares, rompendo com a finalidade pública da administração.

Para Moraes (2006, p. 301-310), o nepotismo configura um desvio ético-administrativo que enfraquece a credibilidade das instituições públicas, além de constituir violação direta aos

princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, sendo, portanto, plenamente combatido por meio de controle judicial e dos órgãos de fiscalização.

Portanto, a convergência entre a jurisprudência consolidada e a doutrina majoritária demonstra que o combate ao nepotismo não apenas resguarda os princípios constitucionais, mas também se configura como medida essencial para a promoção da boa governança, da transparência e da efetividade na gestão pública. A vedação dessa prática deve ser encarada como requisito indispensável para assegurar uma administração pública orientada pela meritocracia, pela probidade e pelo efetivo atendimento ao interesse público.

2.3 Mecanismos de transparência e controle social

Outro aspecto fundamental no combate ao nepotismo é o fortalecimento dos mecanismos de transparência pública e controle social. A Constituição Federal de 1988, ao prever o princípio da publicidade como um dos fundamentos da Administração Pública (art. 37, caput), assegura ao cidadão o direito de conhecer os atos administrativos praticados pelos gestores públicos. Esse direito foi reforçado com a promulgação da Lei nº 12.527/2011 — Lei de Acesso à Informação — que regulamentou o acesso amplo e irrestrito a dados públicos, inclusive aqueles relacionados à ocupação de cargos comissionados.

3285

Nesse contexto, ferramentas como o Portal da Transparência da União, dos estados e dos municípios têm desempenhado papel importante na divulgação de informações sobre servidores nomeados, vínculos familiares, remunerações e currículos. Tais mecanismos permitem que a sociedade, a imprensa e órgãos de controle exerçam sua função fiscalizatória, identificando irregularidades e provocando a atuação de instâncias competentes, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e as controladorias internas e externas (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022).

Do ponto de vista doutrinário, autores como Fernanda Marinela (2012, p. 26) destacam que a publicidade dos atos administrativos é condição essencial para a efetividade do controle social. A autora defende que a atuação da sociedade civil organizada e de cidadãos informados é um complemento indispensável à atuação dos órgãos institucionais de controle. Além disso, ressalta que o combate ao nepotismo não pode se restringir à via judicial ou institucional, devendo ser sustentado por uma cultura de ética pública e participação cidadã.

O avanço dos mecanismos de tecnologia da informação e da transparência ativa contribui, assim, para o fortalecimento do Estado democrático de direito, possibilitando à sociedade exigir posturas éticas e republicanas por parte dos gestores públicos. A responsabilização de agentes por práticas de nepotismo, portanto, não depende apenas de normas jurídicas, mas da vigilância constante e do engajamento social em defesa dos princípios constitucionais.

3. IMPACTOS DO NEPOTISMO NA GESTÃO PÚBLICA

3.1 Ineficiência administrativa e desperdício de recursos públicos

A administração pública também se refere ao conjunto de ações que integram a função administrativa, sempre orientadas à promoção do bem comum. Nesse sentido, conforme destaca Fernanda Marinela (2016):

A expressão “Administração Pública”, conforme conceituada em capítulo anterior, pode ser utilizada para definir a atividade administrativa exercida pelo Estado, denominada, nessa hipótese, Administração em seu critério material ou objetivo. Admite-se ainda a sua aplicação para referir-se ao conjunto de órgãos, entidades e pessoas instituídas para consecução dos objetivos do Estado, definidos pelo governo; definida como Administração Pública no critério formal ou subjetivo. Utilizando esse segundo enfoque, considerando a Administração, enquanto aparelhamento, estrutura administrativa do Estado, é que se constrói esse capítulo, passando a definir a sua organização. A Organização da Administração é a estruturação das pessoas, entidades e órgãos que irão desempenhar as funções administrativas; é definir o modelo do aparelho administrativo do Estado. Essa organização se dá normalmente por leis e, excepcionalmente, por decreto e normas inferiores (Marinela, 2016, p. 156).

3286

O parágrafo em análise destaca a dualidade conceitual da Administração Pública, seja sob seu aspecto material ou objetivo — que remete às atividades administrativas do Estado — no quesito do seu aspecto formal ou subjetivo, que diz respeito ao conjunto de órgãos, entidades e agentes responsáveis pelo exercício dessas funções. A autora Fernanda Marinela (2016) destaca que é a partir dessa estrutura organizacional que se delineia o modelo de funcionamento do aparato estatal.

Ao correlacionar o fenômeno do nepotismo com a ineficiência administrativa e o desperdício de recursos públicos, observa-se que, embora a estrutura da Administração Pública esteja formalmente organizada para atender ao interesse coletivo, na prática, ela frequentemente apresenta disfunções. Situações como má alocação de recursos, sobreposição de funções, ausência de planejamento estratégico e fragilidade nos sistemas de controle interno comprometem diretamente a eficácia da gestão pública. Como destacam Ferreira e Negreiros

(2024), a insuficiência de mecanismos de controle e a ausência de uma cultura organizacional voltada para a responsabilidade e a eficiência contribuem significativamente para o aumento das irregularidades e do desperdício dos recursos públicos (Ferreira; Negreiros, 2024, p. 4). Isso demonstra que a simples existência de uma estrutura formal, por si só, não assegura a efetividade das ações estatais. É indispensável que tal estrutura esteja pautada nos princípios da eficiência, da economicidade e da responsabilidade na condução dos recursos públicos, como bem defendem Di Pietro (2018, p. 577) e Bandeira de Mello (2015, p. 114).

O fenômeno do nepotismo, nesse contexto, reacende discussões cruciais acerca da precarização da administração pública, uma vez que a nomeação de indivíduos desprovidos da devida qualificação técnica, motivada exclusivamente por vínculos de parentesco, compromete de forma direta a qualidade dos serviços públicos prestados à coletividade. Para Di Pietro (2018, p. 577), essa prática viola frontalmente os princípios da moralidade e da eficiência, pilares indispensáveis para uma gestão pública pautada no interesse coletivo. Nessa mesma linha, Bandeira de Mello (2015, p. 114) enfatiza que qualquer forma de favorecimento pessoal afronta a própria lógica do Estado Democrático de Direito, desvirtuando a finalidade pública e enfraquecendo a credibilidade institucional.

De acordo com Alexandre Mazza, "o grande equívoco dessa concepção está em supor que todas as regras jurídicas são morais" (Mazza, 2012, p. 93), ou seja, nem todo comportamento jurídico é moralmente adequado na esfera da gestão pública. Com base neste ponto de vista, conclui-se que a moralidade de forma genérica surge do princípio do desvio de finalidade. O nepotismo, por sua vez, neste caso concreto, sendo uma violação absoluta da moralidade administrativa porque a motivação do ato encontra-se centrada na relação pessoal e não no interesse público, caracterizando um ato ilícito e negativo à administração. O vício está incluído, principalmente, no seu elemento de forma do ato administrativo, que, embora de aparente legitimidade legal, está desacreditado pela sua motivação tornando-se assim um ato ilícito e maléfico à administração pública.

3287

Ao ocupar cargos comissionados ou de confiança com indivíduos desprovidos de capacitação adequada, o nepotismo não apenas desvaloriza os servidores de carreira, como também enfraquece a capacidade operacional da máquina pública, gerando desperdício de recursos públicos e deslegitimando a confiança social nas instituições.

Conforme ressalta Marinela (2016, p. 92), “vale alertar que, apesar do texto complexo da súmula, da sua amplitude em algumas questões, os agentes políticos, segundo orienta o próprio STF, ficaram de fora da proibição”. Essa ressalva fragiliza significativamente a efetividade da norma, permitindo que práticas de nepotismo persistam em determinadas esferas do poder. Tal exceção evidencia não apenas as limitações dos mecanismos de controle, mas também a permanência de estruturas que favorecem a ineficiência administrativa, o enfraquecimento da gestão pública e o uso indevido dos recursos públicos.

3.2 Prejuízos à moralidade e à confiança nas instituições

Além de comprometer a ética na administração, a prática nepotista também mina a confiança da sociedade nas instituições públicas. O favorecimento de parentes em detrimento da seleção de servidores por mérito técnico e profissional transmite à população a percepção de que os cargos públicos são utilizados como moeda de troca ou instrumento de favorecimento pessoal. Essa desconfiança fragiliza o pacto republicano e solapa a credibilidade das estruturas estatais.

Mesmo diante de um aparato normativo e institucional voltado à moralização da gestão pública, como a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), observa-se que sua eficácia é limitada. Essa limitação decorre, primeiramente, da ausência de uma legislação específica e detalhada que discipline objetivamente o conceito de nepotismo, suas exceções e as consequências jurídicas decorrentes de sua prática, gerando insegurança jurídica e interpretações divergentes nos diferentes entes federativos. Além disso, o próprio STF consolidou o entendimento de que determinados agentes políticos, como ministros, secretários estaduais e municipais, estariam fora do alcance da súmula em situações que envolvem cargos de natureza política, desde que haja demonstração de confiança e compatibilidade com a função.

Tal exceção frequentemente serve como brecha para práticas de favorecimento pessoal. Por fim, a eficácia da súmula depende, invariavelmente, da análise do caso concreto, sobretudo quando envolve nomeações para cargos comissionados ou de confiança, exigindo do julgador um juízo de compatibilidade entre a nomeação e os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. Como destaca Oliveira (2018, p. 45-67), “a aplicação da Súmula Vinculante nº 13, em casos que envolvam ocupantes de cargos políticos, possui

particularidades que devem ser observadas pelo juízo competente na análise das provas dos autos [...] solução que deve ser tomada no caso concreto”.

Isso se deve, em parte, às exceções reconhecidas pelo próprio Supremo Tribunal Federal em relação aos agentes políticos, como apontam Fakiani e Martinez (2019, p. 8), ao esclarecerem que “os agentes políticos, segundo orienta o próprio STF, ficaram de fora da proibição. Assim, fica claro que o STF não considerou o exercício de cargos políticos como hipótese de nepotismo.” Tal fragilidade normativa compromete não apenas o princípio da moralidade, mas também enfraquece os mecanismos de controle da Administração Pública, permitindo que práticas incompatíveis com os princípios republicanos persistam no exercício da gestão pública.

3.3 Nepotismo como porta de entrada para outras práticas ilícitas

O nepotismo configura uma grave afronta aos princípios fundamentais da administração pública no Brasil, especialmente à legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, conforme estabelece o artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Tal prática compromete a gestão pública ao viabilizar a nomeação de indivíduos desprovidos da qualificação técnica necessária para cargos de confiança, em desacordo com os princípios do mérito e do interesse público (Di Pietro 2017, p. 577; Bandeira de Mello, 2015, p. 114). Para Di Pietro (2017, p. 577), a observância dos princípios administrativos é imprescindível, sendo vedado qualquer favorecimento pessoal, sobretudo quando compromete a moralidade administrativa. Nessa mesma linha, Bandeira de Mello (2015, p. 114) ressalta que a administração pública deve pautar-se pela imparcialidade, não admitindo que interesses particulares, vínculos pessoais ou familiares interfiram na condução da coisa pública.

Além de afrontar os princípios constitucionais, o nepotismo também fomenta práticas ilícitas, como o favorecimento pessoal, o tráfico de influência e a corrupção. Essas condutas fragilizam os mecanismos de controle interno, comprometendo a fiscalização e a governança (Moraes, 2006, p. 301-310). Segundo Moraes (2006), a vedação ao nepotismo não apenas protege os princípios da administração pública, mas também representa instrumento indispensável para assegurar a moralidade, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

No entendimento de Marinela (2016, p. 1337), a administração pública deve ser analisada sob duas perspectivas: a formal, que se refere à organização e aos agentes públicos, e a material, que corresponde às atividades desempenhadas pelo Estado. O ingresso de agentes por meio do

nepotismo compromete a estrutura formal e impacta diretamente na execução eficiente das políticas públicas, gerando prejuízos à probidade, à transparência e à eficiência administrativa.

Esses problemas tendem a se agravar em contextos de deficiência no planejamento estratégico e na ausência de critérios objetivos para avaliação de desempenho, gerando desperdício de recursos públicos e reduzindo a efetividade das ações governamentais (Brasil, 2017, p. 27). Ademais, a nomeação de parentes para cargos de confiança favorece a formação de redes internas que dificultam a implementação de medidas anticorrupção e enfraquecem a meritocracia, em claro prejuízo à boa governança pública (Oliveira 2017, p. 69-80). Dessa forma, o nepotismo não deve ser compreendido como um ato isolado de má conduta, mas sim como um indicativo de uma cultura administrativa permissiva, vulnerável à corrupção e às práticas que violam os princípios constitucionais.

3.4 Exclusão de profissionais qualificados e desigualdade de oportunidades

O nepotismo na administração pública produz como um de seus efeitos mais nocivos a exclusão de profissionais devidamente qualificados de cargos estratégicos, como funções de chefia, direção e assessoramento. Segundo Di Pietro (2018), a escolha para esses cargos deve observar critérios de mérito, qualificação e interesse público, sendo vedada qualquer forma de favorecimento pessoal. Quando o critério de nomeação se pauta exclusivamente em vínculos de parentesco, a administração pública perde a oportunidade de contar com profissionais tecnicamente habilitados, o que compromete diretamente a qualidade dos serviços prestados à sociedade e afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência (Brasil, 1988; Bandeira de Mello, 2015).

Ao desconsiderar competências técnicas em favor de vínculos pessoais, essa prática não apenas viola o princípio da impessoalidade, como também gera uma profunda desigualdade de oportunidades no âmbito da administração, desvalorizando os servidores públicos de carreira e comprometendo a efetividade da gestão. De acordo com Marinela (2016, p. 156), a administração pública deve estruturar-se de modo a garantir que seus órgãos e agentes estejam voltados ao cumprimento dos objetivos do Estado, o que pressupõe respeito aos princípios da moralidade e da eficiência.

Nesse mesmo sentido, Soares e Lopes (2024) ressaltam que “o favoritismo gera não só impactos negativos sobre a qualidade dos serviços públicos, como também enfraquece o

compromisso com a coletividade e fomenta práticas que comprometem a ética na gestão pública” (p. 2745). Quando cargos de natureza estratégica são ocupados por indivíduos desprovidos de qualificação técnica, a administração pública perde sua finalidade essencial, comprometendo diretamente o desempenho institucional e a efetividade das políticas públicas.

Além disso, o afastamento de profissionais tecnicamente preparados dos espaços de decisão e influência compromete a profissionalização do serviço público. A ausência de critérios objetivos e transparentes na ocupação dos cargos gera frustração entre os servidores e desencoraja o investimento em qualificação técnica e formação contínua. O resultado é a instalação de uma cultura organizacional pautada no favoritismo e na instabilidade, o que compromete a continuidade administrativa e a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais.

Nesse cenário, o nepotismo não apenas compromete a imagem institucional da administração pública, como também impacta diretamente a qualidade dos serviços prestados à sociedade. A ausência de qualificação técnica, somada à falta de compromisso com os resultados e à desconsideração das metas institucionais, resulta na baixa efetividade das políticas públicas e na má gestão dos recursos públicos. De acordo com Soares e Lopes (2024), “o favoritismo gera não só impactos negativos sobre a qualidade dos serviços públicos, como também enfraquece o compromisso com a coletividade e fomenta práticas que comprometem a ética na gestão pública”. Nessa mesma linha, Oliveira (2018) destaca que o nepotismo compromete a efetividade da gestão, uma vez que prioriza interesses pessoais em detrimento do mérito e da competência técnica, fragilizando a estrutura funcional do Estado e afetando diretamente a entrega de serviços públicos de qualidade

3291

Assim, o acesso desigual aos cargos públicos e a exclusão de profissionais qualificados perpetuam um ciclo de ineficiência que compromete o próprio sentido da função administrativa estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Princípios do Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 45-67.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recurso Administrativo no Pedido de Providências n. 0002473-80.2023.2.00.0000*. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 12 mar. 2024.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/para-cnj-nao-ha-nepotismo-sem-interferencia-em-selecao-para-cargo-de-chefia-ou-direcao/>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5542, Rio Grande do Sul. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 20 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319265&ori=1> Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3185, Espírito Santo. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 10 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/procuradoria-questiona-leis-do-espirito-santo-que-instituem-cargos-em-comissao/> Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3145, Distrito Federal. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 3 out. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751246602>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3174, Sergipe. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 23 ago. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750740374>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6669, Maranhão. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 2022. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=474746&ori=1#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF,virtual%20encerrada%20em%208%2F10](https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=474746&ori=1#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF,virtual%20encerrada%20em%208%2F10). Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 579.951/RN. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para o acórdão: Min. Celso de Mello. Julgado em 20 ago. 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE579951.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 05 maio 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). O que é nepotismo? Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/o-que-e-nepotismo/>. Acesso em: 01 mai. 2025.

CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coords.). Controle da administração pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/controle-da-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Nepotismo – Entenda o que é e como evitar. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencaodacorrupcao/nepotismo>. Acesso em: 02 maio 2025.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. Nova Lei de Improbidade Administrativa: de acordo com a Lei n. 14.230/2021. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556274683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 301-310.

FERREIRA, Sarah de Jesus Taveira Gonçalves; NEGREIROS, Miguel Carlos Viana. Controle interno e eficiência na gestão de recursos públicos: um estudo de caso na cidade de Manaus. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 10, n. 11, p. 1-18, nov. 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/16655>. Acesso em: 27 maio 2025.

3293

GOMIDE, Alexandre; SILVA LINS, Rafael da; MACHADO, Rodrigo Arantes. Burocracia e desempenho da administração pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83067>. Acesso em: 27 jul. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LIMA, Kelson; COSTA, Thalles. A Importância da Vedação do Nepotismo na Administração Pública. Revista Unipacto, 2020, p. 386-400.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago. O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro (1999-2017). Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 207-229, jan./fev. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2597>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

- MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- MORAES, Alexandre de. *Administração Pública e Vedação ao Nepotismo no Poder Judiciário*. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 101, p. 301-310, 2006.
- OLIVEIRA, J. Aplicação da Súmula Vinculante nº 13 aos cargos políticos. *Revista de Direito Público*, v. 22, p. 45-67, 2018.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Controle Social*. Controladoria-Geral da União, 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/controle-social>. Acesso em: 05 maio 2025.
- SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.
- SANTOS, J.; OLIVEIRA, M.; ALMEIDA, P. O princípio da impessoalidade na administração pública brasileira. *Revista FT*, v. 145, p. 30-49, 2025.
- SOARES, Ederson dos Reis; LOPES, José Augusto Bezerra. Nepotismo e seus impactos da administração pública. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 10, n. 5, p. 2736-2751, maio 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13979>. Acesso em: 27 maio 2025. DOI: 10.51891/rease.v10i5.13979. 3294
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Súmula vinculante n.º 13, de 29 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2227/Sumulas_e_. Acesso em: 25 abr. 2025.