
Nepotismo como ato de improbidade administrativa

Fernanda Bahia da Silva

Analista do MPU/Apoio Jurídico, lotada no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Pós-Graduada no curso de Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Educação Virtual. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Jorge Amado.

Resumo: O presente artigo busca analisar o instituto do nepotismo, destacando seu conceito, as controvérsias quanto a sua origem, expondo as formas clássicas de manifestação na sociedade brasileira atual, usando como fundamentos o enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal e as novas espécies de nepotismo trazidas pela doutrina. Por intermédio dessas informações iniciais, objetiva-se fornecer indícios da ilegalidade do instituto ao leitor. Essa abordagem é feita no último tópico do texto, em que se examina a violação dos princípios constitucionais da Administração Pública pelo instituto em questão, situação que o faz ser classificado como ato de improbidade administrativa, segundo a Lei nº 8.429/92.

Palavras-chave: Nepotismo. Princípios administrativos. Improbidade. Parentesco. Cargo público. Administração pública.

Sumário: Introdução. 1 Conceito e considerações iniciais. 2 Espécies de nepotismo. 3 Nepotismo como ato de improbidade administrativa. 4 Conclusão. Referências.

Introdução

A prática enraizada do nepotismo em nossa sociedade infringe os princípios básicos do Estado Democrático de Direito, assim como aqueles que devem nortear a atuação dos agentes públicos na Administração Pública, sendo considerado ato de improbidade administrativa. Este artigo tece algumas considerações sobre a origem do instituto em questão, esclarece

suas espécies e analisa de que forma ele viola o ordenamento jurídico brasileiro.

1 Conceito e considerações iniciais

O nepotismo pode ser conceituado como um instituto por meio do qual membros da família de detentores de poder ou influência no âmbito da Administração Pública são beneficiados com cargos/funções de confiança públicos. Dessa definição, verifica-se haver um posicionamento ativo por parte do detentor de poder para favorecer seus parentes, no momento em que desconsidera qualquer verificação de habilidade técnica, experiência ou capacitação do beneficiado para o preenchimento do cargo/função, o que, por consequência, implica abdicação do cumprimento do interesse público em tal fim.

Nesse sentido, encontra-se a definição no sítio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco. Nepotismo é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA).

Tal prática, diferente do que possa parecer, não tem origem na época contemporânea da história. Pelo contrário, é um dos fenômenos sociais mais antigos da sociedade. Segundo Bellow (2006, p. 71-109), esta prática faz parte dos primórdios

da humanidade, sendo registrada não apenas nas sociedades religiosas e empresárias, mas também em tribos, clãs e impérios.

A própria definição trazida por autores de dicionários de língua portuguesa, como Michaelis e Houaiss, remonta à antiguidade do significado do nepotismo quando, por exemplo, conceituam esta prática como “Excessiva influência que os sobrinhos e outros parentes do papa exerceram na administração eclesiástica” ou “Autoridade exercida pelos sobrinhos ou demais parentes do Papa na administração eclesiástica”, e trazem a etimologia da expressão como “*lat nepos, -otis+ismo, como fr népotisme*”, remetendo sua origem à prática eclesiástica renascentista.

Contudo, em que pese grande parte dos estudiosos estabelecerem a origem do nepotismo nos séculos XV e XVI, como prática do clero italiano renascentista, em que os papas nomeavam seus sobrinhos para exercerem cargos e posições clericais de grande importância, Musetti (2001) destaca que existem indícios de favorecimento de familiares para cargos públicos no Japão durante o período Heian, por volta do ano de 669, assim como suspeitas dessa prática na própria sociedade renascentista comum, com distribuição de posições militares e políticas de relevância para membros de famílias de autoridades.

Ora, a própria origem do Brasil remonta a essa prática histórica, cite-se a carta de descobrimento do Brasil, em que Pero Vaz de Caminha escreve a Portugal pedindo um cargo público para seu sobrinho. Além disso, a história do Brasil monárquico

demonstra que o acesso aos cargos públicos se limitava à família real, aos seus parentes e suas elites, consoante Borges (2015), o que nos faz entender que o exercício do nepotismo está entre nós desde sempre.

Como se vê, o surgimento do nepotismo pode ser explicado com o nascimento das próprias sociedades, considerando que havia o predomínio das relações familiares no preenchimento das funções públicas. Privilegiava-se a concessão de cargos públicos a membros das famílias, pois, assim, tinha-se o controle de possíveis traições. Garcia (2014) destaca muito bem essa situação:

Essa vertente pode ser visualizada na conduta de Napoleão, que nomeou seu irmão, Napoleão III, para governar a Áustria, que abrangia a França, a Espanha e a Itália. Com isso, em muito diminuía as chances de uma possível traição, permitindo a subsistência do império napoleônico. (GARCIA, 2014, p. 596).

Ora, acreditava-se que parentes não seriam capazes de trair a confiança de quem os nomeou, situação que favorecia a concentração do poder nas famílias e promovia “uma perpetuação genética à prole e a própria perpetuação das espécies”, como afirma Martinez (2008), ou seja, possibilitava a perpetuação das famílias no poder.

Contudo, tal circunstância se modifica com a evolução das sociedades. Passa-se a exigir não apenas relação de confiança na ocupação dos cargos mais importantes da Administração Pública mas também competência técnica, de forma que as indicações familiares vão perdendo a legitimidade. A população passa a cobrar impessoalidade no preenchimento desses cargos, afinal,

não se pode confundir a Administração Pública com a família do administrador.

Diante de todo o histórico que permeia a origem do nepotismo, que ainda justifica a sua perpetuação na sociedade atual, podemos destacar que a característica principal que move esse instituto é o favorecimento. Mas não um favorecimento simples, direcionado a qualquer um. Esta benesse deve ser necessariamente direcionada, de acordo com o enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do STF, “ao cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau” (BRASIL, 2008) e é realizada independentemente de verificação de qualquer habilidade técnica do beneficiado. O que importa, pois, é a nomeação para ocupar cargo na estrutura do Estado, ou seja, há a captura do Estado para a satisfação de interesses familiares.

Rodrigues (2012) esclarece quais são os laços de parentescos atingidos pelo nepotismo e justifica o porquê de o Supremo Tribunal Federal limitar a sua incidência ao favorecimento até os parentes do terceiro grau, todavia, o Código Civil de 2002 prevê apenas parentesco por afinidade até o segundo grau. Vejamos:

Em nosso ordenamento jurídico, parentes consanguíneos em linha reta são considerados pais (1º grau), avós (2º grau), bisavós (3º grau) de demais ascendentes, assim como os filhos (1º grau), netos (2º grau), bisnetos (3º grau) e demais descendentes em linha reta. Os parentes considerados colaterais ou transversais consanguíneos são apenas considerados até o 4º grau, na forma do artigo 1.592 do Código Civil, sendo estes os irmãos (2º grau), tios (3º grau), sobrinho-neto (4º grau), primo (4º grau) e tio-avô (4º grau).

A SV 13 prevê dentro do círculo de vedação o parentesco por afinidade até o terceiro grau. Aqui o STF vai além do que dispõe a lei brasileira, onde só é previsto o parentesco por afinidade até o 2º grau (ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro – CCB, art. 1.592). No ímpeto de coibir abusos, a Suprema Corte legisla (inovando, primariamente, na ordem jurídica). [...] talvez o rigor sumular justifique-se em face da prática secular, nefasta e antirrepublicana do favorecimento na administração pública brasileira. A reação a um mal enraizado na cultura brasileira deve igualmente radicalizar o combate, se pretende obter êxito. [...]

De qualquer forma, como ponderam Arakaki e Ortiz, a eventual antinomia é aparente pois, para os casos de nepotismo, utiliza-se o critério adotado pelo STF (parentesco até o terceiro grau) por abranger relações de grande proximidade no núcleo familiar brasileiro [...] (RODRIGUES, 2012, p. 209).

Contudo, diferentemente do que pode parecer, a definição de nepotismo estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal não se limita às linhas de parentesco expressamente determinadas no enunciado da Súmula Vinculante nº 13 retromencionada. O rol ali estabelecido é meramente exemplificativo e a própria Suprema Corte compartilha esse entendimento, vejamos:

EMENTA Agravo regimental na reclamação. Súmula Vinculante nº 13. Caráter preventivo. Impossibilidade. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

3. A redação do enunciado da Súmula Vinculante nº 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do caput do art. 37 da Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema. 4. Agravo regimental não provido. (Rcl 15451, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 27.2.2014, DJe de 3.4.2014).

Deste modo, feitas as considerações iniciais sobre a origem do nepotismo, sua conceituação e sua abrangência, necessário se faz detalhar as suas espécies.

2 Espécies de nepotismo

Inicialmente, as espécies de nepotismo podem ser definidas a partir da redação do enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, que assim determina:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (BRASIL, 2008).

De seu teor, extraímos três espécies típicas que, para ocorrer, devem se limitar à esfera da mesma pessoa jurídica (Município, Estado, Distrito Federal e União). São elas: nepotismo direto, indireto e cruzado.

No nepotismo direto, a própria autoridade com poderes para realizar a nomeação designa seu parente para o exercício de cargo público ou função pública em órgão por ele dirigido. Segundo Borges (2015, p. 38), nessa modalidade “sem qualquer pudor ou disfarce, a autoridade nomeante seleciona um, dois ou mais parentes seus para ocuparem cargo público ou função remunerada no próprio órgão ou entidade por ele dirigido”.

Em que pese apenas lembrarmos do nepotismo direto para aquelas situações mais tradicionais já citadas no tópico anterior, Rodrigues (2012) destaca que esta espécie também abarca a hipótese de ex-sogra e ex-sogra, haja vista que, de acordo com o Código Civil de 2002, nesses casos, o vínculo de parentesco não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável.

O nepotismo indireto, por sua vez, ocorre “quando a autoridade, dotada de poderes para tanto, nomeia parentes de subordinados seus” (RODRIGUES, 2012, p. 210), ou seja, aqui a nomeação não recai sobre os parentes da autoridade nomeante, mas sim sobre parentes dos seus subordinados. Por exemplo, governador de estado nomeando parente de um servidor que já ocupa cargo comissionado para exercer outra função ou cargo comissionado.

Já no nepotismo cruzado, também chamado de dissimulado ou por reciprocidade, “duas autoridades ajustam entre si a nomeação de parentes, nomeando ou designando o parente da outra” (BORGES, 2015, p. 39). Desse conceito, verificamos existir um requisito indispensável para a configuração desta espécie: ajuste para a designação ou nomeações recíprocas. É assim que se posiciona o Conselho Nacional de Justiça na redação do art. 2º, inciso II, da Resolução nº 7/2005. Vejamos:

Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:
[...] II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção

ou de assessoramento, *circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações; [...]* (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2005, grifo nosso).

Desse modo, sem esse requisito, a propósito, de difícil comprovação, não há que se falar na configuração da espécie em questão.

Apesar dessas hipóteses típicas, retiradas do enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do STF e principalmente se baseando no fato de que o texto não enumera de forma taxativa as espécies de nepotismo, a doutrina vem estabelecendo outras situações e as classificando como tal.

Rodrigues (2012) faz referência ao que chama de nepotismo trocado, que aconteceria quando as designações recíprocas, características do nepotismo transversal, ocorrem entre pessoas jurídicas distintas, ou seja, entre dois municípios ou dois estados; ou até entre um município e um estado.

Por sua vez, Borges (2015) cita o nepotismo tardio ou póstumo, que se caracterizaria pela nomeação de um parente de uma autoridade recém-demitida ou recém-exonerada dos quadros da Administração Pública. Essa autoridade valer-se-ia da influência tida no órgão para, em acordo com as autoridades existentes, que a sucederam ou que a ela eram subordinadas ou subservientes, ajustar o favorecimento de seu parente. A autora destaca que essa nomeação pode ocorrer de duas formas: nomeação simultânea ao ato de desligamento da autoridade ou

nomeação do parente da autoridade desligada após a “poeira baixar”. Veja:

Conquanto não contemplada expressamente na Súmula Vinculante do STF e ainda não examinada de forma tópica pela doutrina, há uma espécie de nepotismo que muitas autoridades de valem da influência que ainda tem em órgãos ou entidades por elas outrora dirigidos para aí nomear parentes seus. Em alguns casos, a nomeação ocorre quase simultaneamente com o ato de desligamento; noutros, espera-se a “abaixar a poeira” do afastamento e logo em seguida surge na cena do serviço público o parente e herdeiro do favorecimento. Não faltam exemplos de agentes públicos que, ao se afastarem por qualquer motivo de suas repartições, ali alojam algum parente em função de confiança, sendo impossível ou muito difícil negar o favorecimento decorrente do laço parental. À espécie, por suas características, pode-se chamar, conforme denominação inédita apresentada no presente artigo, nepotismo tardio ou póstumo. (BORGES, 2015, p. 40).

Distanciando-se das principais características do nepotismo, Gasparini (2008) cria a figura do nepotismo político, que se diferenciaria do nepotismo tradicional, pelo fato de que, naquele, o favorecimento da autoridade nomeante não seria motivado por relações familiares, mas sim por relações políticas. Vejamos:

[...] a terceira espécie consubstancia a prática da nomeação de pessoas, independente de qualquer parentesco com o agente público com poder para nomear, para ocupar cargos em comissão na Administração Pública direta ou indireta, com o único objetivo de compor acordos políticos. Especificamente visam aumentar a base de sustentação política do governo junto ao Congresso Nacional; formar uma frente ampla para a aprovação de certo projeto de lei de interesse do governo; saldar uma promessa de campanha eleitoral [...] É o nepotismo político. Nesta modalidade não há qualquer preocupação da autoridade com poder para nomear em prestigiar o seu parente, pois o que deseja é selar o acordo político ou ter ao seu lado um

então opositor, embora o valimento de parente também possa estar presente. (GASPARINI, 2008, p. 76).

Vale salientar que a amplitude de novas definições de formas de nepotismo, que muitas vezes se distanciam do conceito original estabelecido pela Súmula Vinculante n. 13 (SV 13), é válida e busca dar efetividade aos princípios constitucionais que devem reger a Administração Pública, previstos tanto no artigo 37 da Constituição Federal quanto em outros dispositivos esparsos em seu texto, e que são reproduzidos em leis de todas as esferas da federação.

Explicitadas as espécies de nepotismo, necessário se faz analisar como esse instituto agride o nosso ordenamento jurídico, classificando-se como ato de improbidade administrativa.

3 Nepotismo como ato de improbidade administrativa

Como afirmado no tópico anterior, a vedação ao nepotismo, verificada atualmente na amplitude de hipóteses fornecidas pela doutrina e pela jurisprudência, visa dar efetividade aos princípios básicos da Administração Pública, elencados no art. 37 da Carta Magna, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, e à igualdade, basilar do próprio Estado Democrático de Direito. Vejamos de que forma o nepotismo infringe esses princípios e se caracteriza como ato de improbidade administrativa, vedado pela Lei nº 8.429/92.

Inicialmente, convém destacar que a lei em questão, no *caput* do artigo 11, classifica como ímprobos atos administrativos que atentem contra os princípios da Administração Pública, ao prever

que “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...]” (BRASIL, 1992). Em que pese especificar diversos atos que se configuram como ímprobos, a lista ali contida não é taxativa, de modo que qualquer ação ou omissão que infrinja os princípios e deveres ali mencionados são caracterizáveis como atos de improbidade administrativa e, nesse âmbito, insere-se o nepotismo.

Ora, como vem sendo destacado neste artigo, o nepotismo viola os princípios administrativos e é por essa razão que é considerado ato ímprobo. Mas de que forma ele infringe tais princípios? É o que se buscará responder neste tópico. Inicialmente convém destacar a violação do princípio da legalidade em sua concepção mais ampla, não por existir lei expressa que o proíba, mas por infringir a força normativa dos princípios constitucionais, normas jurídicas que, assim como as leis, devem ser respeitadas pelos administradores públicos na condução de sua atividade. Nesse sentido, Borges (2015) destaca que o nepotismo

Viola o princípio da legalidade, também compreendido na acepção mais ampla de princípio de juridicidade, que é âncora do sistema jurídico, mecanismo de contenção de poder e parâmetro necessário para a formação da vontade pública. Ainda que o ordenamento jurídico careça de normas específicas disciplinadoras da matéria, os princípios constitucionais já dão medida de legalidade. (BORGES, 2015, p. 45).

Viola, também, o princípio da impessoalidade, que impõe que “a atividade administrativa deve ser destinada a todos os

administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza” (GASPARINI, 2008, p. 88). Ora, no nepotismo, o agente público usa a máquina pública para satisfazer seus interesses privados, circunstância vedada pelo ordenamento jurídico constitucional-administrativo brasileiro, que preza pelo atendimento primordial do interesse público no desempenho das funções administrativas. Afinal, a ele nem a ninguém é conferido o direito de usar a estrutura do Estado como bem lhe aprouver, tratando como sua a máquina que a todos pertence.

Essa prática infringe o princípio da igualdade, pois o nepotismo fornece tratamento desigual a cidadãos que teriam o mesmo direito de ocupar o cargo “presenteado”. Nesses casos, é explícito que o beneficiado apenas está ali em razão de parentesco com o nomeante, se não fosse isso, sequer seria lembrado.

Viola, também, o princípio da eficiência, que preza pelo trinômio perfeição-rapidez-rendimento, haja vista que a nomeação de parentes é realizada sem qualquer preocupação com a boa administração, ou seja, sem qualquer indagação sobre a qualificação profissional do nomeado para exercer as atribuições do cargo/função de forma célere, perfeita e com rendimento, comprometendo, muitas vezes, a qualidade da prestação dos serviços públicos oferecidos pelo Estado. Neste sentido, Gasparini (2008) se manifesta:

Certamente não atenderia o princípio da eficiência a nomeação de parente próximo da autoridade, com poder de nomear e por ela nomeado [...] se lá nem cá não foi atendido o interesse

público. Como em tais casos a autoridade com poder para nomear deseja favorecer alguém [...] sem qualquer preocupação com a boa administração, é notória a violação desse princípio, cuja obediência para a Administração Pública é inarredável. A comunidade espera do nomeado bom desempenho de suas funções, coisa que, em regra, não ocorre com as nomeações favorecidas. As nomeações, no caso, têm outro objetivo, que, precipuamente não é dar atendimento ao interesse público. (GASPARINI, 2008, p. 91).

Por fim, e não menos importante, esta prática viola, ainda, o princípio da moralidade administrativa, que determina

[...] um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa fé. (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 935).

Ora, o impedimento da nomeação advém do simples vínculo e parentesco. Não se discute, aqui, habilidade técnica ou qualificação do beneficiado. Mas apenas que sua nomeação atenta contra a moral que se espera do administrador público no exercício de suas funções.

Neste sentido, como bem destaca Gasparini (2008):

[...] até por intuição, percebe-se que o ato de nomeação de parente próximo da autoridade competente para nomear, ainda que para ocupar cargo de provimento em comissão fora de sua direta e imediata supervisão viola a moralidade administrativa pela simples existência do parentesco. Não se está, portanto e por ora, considerando como óbice à nomeação, o despreparo para o exercício do cargo, embora esse também possa ser o impedimento. Mesmo que o parente demonstre, ou a Administração Pública o avalie ou o tenha de notória qualificação e de reputação ilibada para o desempenho do

cargo, sua nomeação está vedada. Os aspectos de qualificação e reputação ilibada não foram categorizados como requisitos à nomeação de cargo em provimento em comissão. (GASPARINI, 2008, p. 86-87).

Destaque-se que, no bojo na Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12-6, referente à Resolução nº 07/2005 do CNJ, em seu voto, o Ministro Carlos Ayres Britto ratifica as violações anteriormente explicitadas. Vejamos:

Em palavras diferentes, é possível concluir que o *spiritus rectus* da Resolução do CNJ é debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado. Princípio como: I – o da impessoalidade, consistente no descarte do personalismo. Na proibição do marketing pessoal ou da autopromoção com os cargos, as funções, os empregos, os feitos, as obras, os serviços e campanhas de natureza pública. Na absoluta separação entre o público e o privado, ou entre a Administração e o administrador, segundo a republicana metáfora de que ‘não se pode fazer cortesia com o chapéu alheio’. Conceitos que se contrapõem à multissecular cultura do patrimonialismo e que se vulnerabilizam, não há negar, com a prática do chamado ‘nepotismo’. Traduzido este no mais renitente vezo da nomeação ou da designação de parentes não concursados para trabalhar, comissionadamente ou em função de confiança, debaixo da aba familiar dos seus próprios nomeantes. Seja, ostensivamente, seja pela fórmula enrustida do ‘cruzamento’ (situação em que uma autoridade recruta o parente de um colega para ocupar cargo ou função de confiança, em troca do mesmo favor); II – o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso com a assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que o servidor público é, em verdade, servidor público. Também estes conceitos passam a experimentar bem mais difícil possibilidade de transporte para o mundo das realidades empíricas, se praticadas num ambiente de

projeção do doméstico das repartições estatais, a começar pela óbvia razão de que já não se tem a necessária isenção, em regra, quando se vai avaliar a capacitação profissional de um parente ou familiar. Quando se vai cobrar assiduidade e pontualidade no comparecimento ao trabalho. Mais ainda, quando se é preciso punir exemplarmente o servidor faltoso (como castigar na devida medida um pai, a própria mãe, um filho, um(a) esposo(a) ou companheiro(a), um(a) sobrinho(a), enfim, com quem eventualmente se trabalhe em posição hierárquica superior?). E como impedir que os colegas não-parentes ou não familiares se sintam em posição de menos obsequioso tratamento funcional? Em suma, como desconhecer que a sobrevivência de uma enfermidade mais séria, um trauma psico-físico ou um transe existencial de membros de uma mesma família tenda a repercutir negativamente na rotina de um trabalho que é comum a todos? O que significa a paroquial fusão do ambiente caseiro com o espaço público. Pra não dizer a confusão mesma entre tomar posse nos cargos e tomar posse dos cargos, na contra-mão do insuperável conceito de que ‘administrar não é atividade de quem é senhor de coisa própria, mas gestor da coisa alheia’ (Rui Cirne Lima); III – o princípio da igualdade, por último, pois o mais facilitado acesso de parentes e familiares aos cargos em comissão e funções de confiança traz consigo os exteriores sinais de uma prevalência do critério doméstico sobre os parâmetros da capacitação profissional (mesmo que não seja sempre assim). Isto sem mencionar o fato de que essa cultura da prevalente arregimentação de mão-de-obra familiar ou parental costuma carrear para os núcleos domésticos assim favorecidos uma super-afetação de renda, poder político e prestígio social. É certo que todas essas práticas também podem resvalar, com maior facilidade, para a zona proibida da imoralidade administrativa (a moralidade administrativa, como se sabe, é outro dos explícitos princípios do art. 37 da CF). Mas entendo que esse descambar para o ilícito moral é quase sempre uma consequência da deliberada inobservância dos três outros princípios citados.

Apesar de não estar expressamente previsto no texto da Constituição Federal, o princípio do interesse público, norteador de todos os outros princípios administrativos, por consequência,

também é atingido pela prática do nepotismo. Segundo Mello (2010, p. 99), “por exercerem função, os sujeitos de Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e não o interesse de seu próprio organismo, *qua tale* considerado, e muito menos o dos agentes estatais”.

Ora, a indicação de um parente para ocupar cargo público não objetiva o atendimento do interesse da coletividade. Como destacado na violação ao princípio da impessoalidade, a autoridade, em verdade, apenas objetiva o atendimento de dois interesses: o seu e o do seu parente, fato amplamente vedado pelo nosso ordenamento jurídico.

Convém destacar que o atendimento do interesse privado em detrimento do interesse público secundário traz à baila a figura do desvio de finalidade do ato, situação também repreendida pela nossa legislação.

Como se vê, o nepotismo não representa o interesse público. Em verdade, ele promove uma violação sistemática aos princípios constitucionais da legalidade, da igualdade, da impessoalidade, da eficiência e da moralidade. Nesse diapasão, por determinação do art. 11 da Lei 8.429/92, classifica-se como ato de improbidade administrativa, sujeitando os seus responsáveis às penalidades cumulativas previstas no art. 12, inciso, III, da referida lei, quais sejam: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos

fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (BRASIL, 1992).

Este também é o entendimento dos tribunais que, reiteradamente, vêm reconhecendo a improbidade administrativa e condenando seus responsáveis às penalidades legais. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DE FAMILIARES PARA OCUPAR CARGOS EM COMISSÃO ANTES DA EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 13/STF. DESCUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. DESPROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. INEXISTÊNCIA. 1. Na origem, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais propôs ação civil pública, na qual imputa aos réus a prática de atos de improbidade administrativa oriundos de nepotismo, requerendo sua condenação nas sanções previstas nos arts. 4 e 11 da Lei n. 8.429/1992. 2. No caso, a prática de nepotismo está efetivamente configurada, e, como tal, representa grave ofensa aos princípios da Administração Pública, em especial, aos princípios da moralidade e da isonomia, enquadrando-se, dessa maneira, no art. 11 da Lei n. 8.429/1992. 3. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, ainda que ocorrida antes da publicação da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, sendo despicienda a existência de regra explícita de qualquer natureza acerca da proibição. 4. A revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, ressalvados casos excepcionais, nos quais, da leitura dos julgados proferidos na instância ordinária, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não ocorre no caso

vertente. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg no REsp: 1362789 MG 2013/0009346-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 12/05/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/05/2015).

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. CÂMARA MUNICIPAL. FILHA DE VEREADOR. PRESIDENTE. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO. RESTABELECIMENTO DA CONDENAÇÃO DE PRIMEIRO GRAU. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992. 1. O nepotismo caracteriza ato de improbidade tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, sendo atentatório ao princípio administrativo da moralidade. 2. Dolo genérico consistente, no caso em debate, na livre vontade absolutamente consciente dos agentes de praticar e de insistir no ato ímprobo (nepotismo) até data próxima à prolação da sentença. 3. Não incidência da Súmula 7/STJ. 4. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte. (STJ - REsp: 1286631 MG 2011/0132430-3, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 15/08/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/08/2013).

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. DESPROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. 1. Recurso especial proveniente de ação civil pública na qual o Ministério Público do Estado de São Paulo imputa ao réu, ora recorrente, a prática de atos de improbidade administrativa, requerendo sua condenação nas sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei n. 8.429/92. 2. No caso, a prática de nepotismo está efetivamente configurada e como tal representa grave ofensa aos princípios da Administração Pública, em especial aos princípios da moralidade e da isonomia, enquadrando-se, dessa maneira, no art. 11 da Lei n. 8.429/92. Precedentes 3. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, ainda que ocorrida antes da publicação da Súmula vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do

art. 11 da Lei n. 8.429/92, sendo despicienda a existência de regra explícita de qualquer natureza acerca da proibição. 4. Ante a gravidade da conduta descrita no acórdão recorrido, não se observa desproporcionalidade das penas impostas, quais sejam: (I) ressarcimento do danos havidos ao erário, e (II) multa de dez vezes o valor do seu subsídio mensal líquido. 5. Da análise dos autos, observa-se que a Corte de origem não analisou, sequer implicitamente, o citado art. 128 do CPC. Logo, não foi cumprido o necessário e indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal da recorrente, a despeito da oposição dos embargos de declaração. Recurso especial conhecido em parte e improvido. (STJ - REsp: 1499622 SP 2014/0307409-6, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 24/02/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/03/2015).

4 Conclusão

Constata-se que a figura do nepotismo não é característica dos avanços da sociedade moderna. Diferentemente do que se pensa, é prática que sempre esteve presente nos primórdios da humanidade, principalmente quando existia a soberania das potências familiares na composição da estrutura do Estado. Contudo, com a evolução das sociedades, principalmente a partir do surgimento dos progressos industriais e técnicos, em que se deixa de creditar importância nas habilidades familiares para a condução do interesse do povo, passa-se a exigir pessoas qualificadas e interessadas na ocupação de funções e cargos públicos, caracterizando como ilegítima a prática outrora aprovada.

É nesse âmbito de mudança de paradigmas que a prática do nepotismo passa a ser mal vista, não apenas no âmbito da moral

social, mas no âmbito do ordenamento jurídico que, refletindo a realidade em que está inserida, prevê normas constitucionais condicionadoras da atuação estatal pelos agentes públicos: os princípios administrativos. Assim, por determinação constante no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429/92, que prevê como ímprobo ato que atente contra os princípios administrativos, o nepotismo passou a ser classificado como tal, sujeitando os seus responsáveis às cominações legais descritas no art. 12, inciso III, do diploma legal em questão.

Title: Nepotism as improbity in public service

Abstract: This article analyzes the institute of nepotism, focusing on its concept, some controversies regarding to its origin and its most common ways of emerging in Brazil nowadays, based on a precedent of the Brazilian Supreme Court. It also focuses on new kinds of nepotism found in contemporaneous legal literature. The text also examines nepotism as a way of violating the Brazilian Constitution, which makes it an act of improbity in public service, punishable under Brazilian Law (Law no. 8.429/1992).

Keywords: Nepotism. Administrative principles. Improbity. Kinship. Public office. Public administration.

Referências

BELLOW, Adam. *Em louvor do nepotismo: uma história natural*. São Paulo: A Girafa Editora, 2006.

BORGES, Maria Cecília. As faces visíveis e invisíveis do nepotismo no serviço público. *Revista do Conselho Nacional do*

Ministério Público: improbidade administrativa, Brasília, n. 5, p. 31-50, 2015.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Jurisprudência. Aplicação das Súmulas no STF. *Súmula Vinculante 13*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil) (CNJ). *O que é nepotismo?* Disponível em: <<http://cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao/doacoes/356-geral/13253-o-que-e-nepotismo>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil) (CNJ). Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 18 out. 2005. Disponível em: <<http://www>.

cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2716>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GASPARINI, Diógenes. Nepotismo político. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 71-98.

HOUAISS, Antônio. *Grande dicionário Houaiss*. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#0>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

MARTINEZ, Bruno. Nepotismo como improbidade administrativa. *WebArtigos*. 2008. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/nepotismo-como-improbidade-administrativa/5882>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MICHAELIS: *dicionário brasileiro da língua portuguesa*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. O nepotismo legal e moral nos cargos em comissão da administração pública. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, ano 11, 19 mar. 2001. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/dourina/786/o_nepotismo_legal_e_moral_nos_cargos_em_comissao_da_administracao_publica>. Acesso em: 25 jul. 2018.

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

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Fernanda Bahia da. Nepotismo como ato de improbidade administrativa. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 11, p. 13-36, 2019. Anual.

Submissão: 27/4/2017

Aceite: 5/9/2017