

29/03/2019

PRIMEIRA TURMA

**AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 32.589 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: MARCELO AUGUSTO FATTORI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TARCISIO GERMANO DE LEMOS FILHO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: REINALDO ANTONIO FERREIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: REINALDO ANTONIO FERREIRA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CELIA CAMARGO LEO EDLMUTH</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: ANDRE REZENDE MOORTGAT CAMARGO LEO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JOAO GUALBERTO FATTORI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TARCISIO GERMANO DE LEMOS FILHO</b>

**Ementa:** CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE 13. AJUSTE DE FAVORES PAR BURLAR A REGRA DO NEPOTISMO. NOMEAÇÕES OU DESIGNAÇÕES RECÍPROCAS. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assentou, no acórdão reclamado, a existência de vínculos cruzados de parentesco entre nomeados e nomeantes, bem como um período de mais de ano de exercício simultâneo dos cargos públicos pelos nomeados, sendo irrelevante o fato de as nomeações não terem sido realizadas no mesmo momento. Ademais, cumpre destacar que os nomeantes pertenciam ao mesmo partido (PSDB), sendo aliados na mesma região eleitoral.

2. Presente, portanto, a existência de ajuste de favores para burlar a regra do nepotismo, mediante reciprocidade nas nomeações ou designações, o que é expressamente vedado pela Súmula Vinculante 13.

3 – Esta CORTE já teve a oportunidade de afirmar que a reclamação tem escopo bastante específico, não se prestando ao papel de simples

**RCL 32589 AGR / SP**

substituto de recursos de natureza ordinária ou extraordinária (Rcl 6.880-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 22/2/2013).

4 – Recurso de agravo a que se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 29 de março de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

**Relator**

29/03/2019

PRIMEIRA TURMA

**AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 32.589 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: MARCELO AUGUSTO FATTORI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TARCISIO GERMANO DE LEMOS FILHO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: REINALDO ANTONIO FERREIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: REINALDO ANTONIO FERREIRA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CELIA CAMARGO LEO EDELMUTH</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: ANDRE REZENDE MOORTGAT CAMARGO LEO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JOAO GUALBERTO FATTORI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TARCISIO GERMANO DE LEMOS FILHO</b>

**RELATÓRIO**

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator):** Trata-se de recurso de agravo interposto contra a decisão que julgou improcedente a reclamação e, por conseguinte, manteve o acórdão proferido pela 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou a nulidade da portaria de nomeação do ora agravante.

Nas razões do agravo, a parte agravante sustenta, em síntese, que: (a) embora a decisão agravada tenha sido proferida com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno desta SUPREMA CORTE, “*que cuida das hipóteses de jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, fato é que a respeitável decisão agravada se posta justamente na vertente contrária dos precedentes invocados pelo Reclamante*”; (b) o único fundamento efetivo para a rejeição desta ação reclamatória é o que faz referência a que os nomeantes pertenciam ao mesmo partido político (PSDB), sendo aliados na mesma região eleitoral, “*na medida em que todas as demais considerações tratam da vedação ao nepotismo do ponto de vista acadêmico e,*

**RCL 32589 AGR / SP**

*portanto, abstrato”; (c) “toda a estrutura jurisprudencial sobre o tema reside em critérios que exigem a prova efetiva de favorecimento recíproco e, sobretudo, de subordinação hierárquica, com a prova concreta de tais ocorrências”; e (d) “na direção oposta ao decidido, subsistem precedentes que exigem o enfrentamento específico do favorecimento parte a parte”. Requer, ao final, “seja provido o presente agravo interno, em sede de retratação ou em caráter colegiado, para que seja a Reclamação acolhida, dada a afronta ao texto da Súmula Vinculante 13, tudo conforme requerido na inicial” (doc. 23 – fls. 13/14).*

É o relatório.

29/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 32.589 SÃO PAULO

VOTO

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator):**

Eis o teor da decisão agravada:

Trata-se de reclamação contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou parcialmente procedente reexame necessário em ação popular (Remessa Necessária 0043987-10.2012.8.26.0053), para reconhecer a nulidade das portarias de nomeação do reclamante Marcelo Augusto Fattori e do beneficiário André Rezende Moortgat Camargo Leão, em razão de suposta violação ao enunciado da Súmula Vinculante 13.

Na inicial, os reclamantes informam, de início, que cuida-se, na origem, de ação popular rejeitada em primeiro grau de jurisdição sob o fundamento de que “o nepotismo cruzado não se presume, devendo ser enfrentado, caso a caso, para a caracterização do elemento essencial que o define, qual seja, ajuste de interesse mediante designações recíprocas”. Prosseguem, dizendo que “feita a remessa necessária, cujo cabimento é objeto de recurso especial, o Egrégio Tribunal de Justiça, através da Colenda Nona Câmara de Direito Público, reformou parcialmente o julgado monocrático, mediante fundamentos que vivamente se mostraram não apenas contraditórios entre si, mas em contrariedade com a própria Súmula Vinculante 13”. Alegam, em síntese, que: (a) o acórdão reclamado “interpretou a Súmula Vinculante 13 de forma diversa do enunciado que efetivamente nela é contido, mediante tese jurídica sem qualquer vínculo à questão que foi nela consagrada”; (b) “emprestou-se à expressão ajuste mediante designações recíprocas a possibilidade de interpretação mediante presunções, sem que o venerando acórdão recorrido tenha se dado conta de que tanto ajuste como concessões recíprocas trazem consigo inequívoco componente

**RCL 32589 AGR / SP**

fático que somente pode ser dirimido à luz do conjunto probatório”; (c) “a tão só constatação de que dois agentes políticos, de diferentes esferas da Administração, tiveram assessores parentes uns dos outros, nomeados em épocas diversas, não implica a incidência da referida Súmula Vinculante, de sorte que outra interpretação implica negar-lhe aplicabilidade”; e (d) “não há qualquer projeção hierárquica ou funcional em contratações em esferas administrativas diversas, ou seja, por um Prefeito Municipal e uma Deputada Estadual, em que os ‘ajustes recíprocos’ são inviáveis, notadamente pela diversidade de competências”. Requer, ao final, “seja cassado o venerando acórdão na parte em reputa nulas as contratações realizadas em diferentes esferas administrativas e em épocas igualmente diversas, com base em presunção de ajustes e concessões recíprocas não enfrentadas em fase instrutória, sequer instaurada”. Em consequência, pede que “seja revigorado o entendimento adotado em primeiro grau de jurisdição, de modo que se restitua a total aplicabilidade da Súmula Vinculante 13 STF ao caso concreto”. Subsidiariamente, pleiteia, caso esta SUPREMA CORTE entenda “que a hipótese é de novo julgamento, de acordo com o disposto na parte final do artigo 992 do CPC, que seja proferido pelo órgão prolator em conformidade com a Súmula Vinculante 13, em sintonia com os entendimentos formulados nas Reclamações que aqui serviram de parâmetro”(doc. 1 – fl. 16).

Nos termos do art. 52, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispense a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República.

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento da reclamação para o Supremo Tribunal Federal, dispõe o art. 103-A, caput e § 3º, da Constituição:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços

**RCL 32589 AGR / SP**

dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

(...)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Veja-se também o art. 988, III e § 4º, do Código de Processo Civil de 2015:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

(...)

III garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

(...)

§ 4º As hipóteses dos incisos III e IV compreendem a aplicação indevida da tese jurídica e sua não aplicação aos casos que a ela correspondam.

O parâmetro invocado é a Súmula Vinculante 13, cujo teor é o seguinte:

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

**RCL 32589 AGR / SP**

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.

O amadurecimento democrático brasileiro vem permitindo que tradicionais problemas na administração pública, no âmbito dos Poderes estatais, possam ser discutidos sob o prisma do interesse público e visando atender os reclamos éticos da sociedade, para que se possam expurgar práticas prejudiciais à Nação – apesar de históricas –, aprimorando os mecanismos de controle em relação àqueles que exercem importantes funções no país.

A Constituição da República consagra os princípios da impessoalidade e da moralidade no caput do artigo 37. A Administração Pública deve ser impessoal, ou seja, o agente público deve visar o interesse público e não a satisfação de seus interesses pessoais ou familiares. Nas nomeações de cargos em comissão ou funções de confiança, os órgãos diretivos dos Poderes de Estado atuam como executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são simplesmente do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou, que deve agir de forma impessoal e moral (Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo brasileiro*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 82; Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 111).

A defesa da moralidade administrativa está intimamente ligada à ideia de proteção à probidade na administração pública, dever inerente de todos os agentes políticos, não bastando somente o cumprimento da estrita legalidade, mas também, a integral observância dos preceitos morais e éticos de



**RCL 32589 AGR / SP**

razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato da poder público. A vedação ao nepotismo decorre do próprio texto constitucional, bem como, decorre da Constituição Federal a possibilidade do Poder Judiciário desconstituir atos administrativos editados contrariamente ao ordenamento jurídico.

A prática do nepotismo é injustificável em nossa realidade atual, é imoral, fere a ética institucional que deve reger os Poderes do Estado, pois fere o senso de razoabilidade da comunidade a utilização de cargos públicos para o favorecimento familiar e garantia de empregabilidade doméstica.

A batalha contra o nepotismo foi iniciada pelo Conselho Nacional de Justiça, no âmbito do Poder Judiciário, e ampliou-se para todos os poderes e órgãos estatais. O precedente representativo da Súmula Vinculante 13 é o resultado produzido pela declaração de constitucionalidade da Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça (ADC 12, Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgada em 20/8/2008, DJe de 18/12/2009).

A Resolução nº 7 do CNJ, de 18/10/2005, disciplinou 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, nos termos do disposto no art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, e em respeito aos princípios da moralidade e da impessoalidade consagrados no art. 37, caput, da Carta da República.

No tocante ao nepotismo cruzado, o Conselho Nacional de Justiça, ao editar a Resolução 7/2005 – da qual tive a honra de ser um dos redatores – apontou a necessidade de existência de circunstâncias que caracterizem o ajuste para burlar a regra da vedação ao nepotismo mediante reciprocidade nas nomeações ou designações (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

**RCL 32589 AGR / SP**

gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações).

Tal previsão foi necessária em virtude de inúmeras e criativas hipóteses em que situações de nomeações “cruzadas”, “triangulares”, “em sequência”; ou qualquer maneira que se pretenda denominar, caracterizavam ajustes premeditados entre diversos agentes públicos, do mesmo ou de diferentes órgãos e poderes, para burlar a regra de vedação ao nepotismo, conforme salientei em julgamento no Conselho Nacional de Justiça (Pleno, Pedido de Providências nº 399, rel. Conselheiro ALEXANDRE DE MORAES, j. 28/03/2006).

Na presente hipótese, foi exatamente o que ocorreu, conforme apontado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que salientou, no Acórdão reclamado, a existência dos vínculos cruzados de parentesco entre nomeados e nomeantes, bem como um período de mais de ano de exercício simultâneo dos cargos públicos pelos nomeados (07/06/2011 até 18/07/2012), sendo irrelevante as nomeações não terem sido realizadas no mesmo momento (doc. 13 – fls. 4/8):

“Com efeito, consta do processado que os requeridos Célia Camargo Leão, Deputada Estadual e João Fattori, Prefeito de Itatiba, teriam praticado nepotismo cruzado, na medida em que a requerida Célia teria nomeado Marcelo Augusto Fattori, filho do requerido João Fattori, para exercer as funções de Assistente Técnico Parlamentar em seu gabinete na Assembleia Legislativa de São Paulo. De outro lado, o requerido João Fattori teria nomeado André Rezende Moortgat Camargo Leão, então sobrinho da Deputada Estadual Célia Leão, como Assessor Nivel III na Secretaria de Administração da Prefeitura do Município de Itatiba.

**RCL 32589 AGR / SP**

Cuidaram-se, portanto, de atos administrativos que violaram o princípio da impessoalidade e da moralidade administrativas e, por isso mesmo, viciadas suas nomeações.

A circunstância dos réus André e Marcelo exercerem cargos na estrutura administração, na qual os demais requeridos, Célia e João, possuem poder de mando, pois detentores de mandatos eletivos, viola-se o princípio da impessoalidade, dada a vinculação de parentesco com o Prefeito Municipal e Deputada Estadual.

(...)

E no caso dos autos, a ilegalidade dos atos decorreu do fato da contratação de parentes de ocupantes de mandatos eletivos a evidenciar flagrante violação à moralidade administrativa, princípio basilar do artigo 37 da Constituição Federal, e que deve nortear toda atividade da Administração Pública.

(...)

Dessa forma, a nomeação de parentes de Prefeito e Deputada Estadual, para ocuparem cargos em comissão a estes subordinados, ofende aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.

(...)

E nem se alegue que a reciprocidade está descaracterizada em razão do lapso temporal existente entre as duas nomeações. Isso porque restou nitidamente caracterizado o favoritismo e o ajuste de interesses perpetrado pelo Prefeito e a Deputada Estadual, com respectivos parentes (filho e sobrinho), caracterizando nítido nepotismo cruzado”.

Ressalte-se, ainda, que os nomeantes pertenciam ao mesmo partido (PSDB), sendo aliados na mesma região eleitoral. Os agentes públicos devem visar o interesse público e não a satisfação de seus interesses pessoais ou familiares. A prática do nepotismo é injustificável em nossa realidade, é

**RCL 32589 AGR / SP**

imoral, fere a ética institucional que deve reger os Poderes de Estado, por ferir o senso de razoabilidade da comunidade a utilização de cargos públicos para o favorecimento familiar e garantia de empregabilidade doméstica.

Os poderes públicos devem observar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça e ética das instituições em todas as suas condutas, inexistindo a possibilidade de nomeação, sem concurso público, de cônjuges, companheiros e parentes, bem como inexistindo *direito adquirido* ou *ato jurídico perfeito* a cargos em comissão, cujas nomeações e investiduras anteriores, por serem precárias, desrespeitaram flagrantemente as normas constitucionais.

Presente, portanto, a existência de ajuste de favores para burlar a regra do nepotismo, mediante reciprocidade nas nomeações ou designações; expressamente vedada pela Súmula Vinculante 13.

Diante do exposto, nos termos do art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, JULGO IMPROCEDENTE a presente Reclamação, mantendo o v. Acórdão proferido pela 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Remessa Necessária 0043987-10.2012.8.26.0053), que declarou a nulidade da portaria de nomeação do reclamante Marcelo Augusto Fattori.

As alegações ora trazidas não são suficientes para alterar a decisão agravada.

Como tive oportunidade de enfatizar naquele julgado, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assentou, no acórdão reclamado, a existência de vínculos cruzados de parentesco entre nomeados e nomeantes, bem como um período de mais de ano de exercício simultâneo dos cargos públicos pelos nomeados (07/06/2011 até 18/07/2012), sendo irrelevante o fato de as nomeações não terem sido realizadas no mesmo momento. Ademais, cumpre destacar que os nomeantes pertenciam ao mesmo partido (PSDB), sendo aliados na

**RCL 32589 AGR / SP**

mesma região eleitoral.

Presente, portanto, a existência de ajuste de favores para burlar a regra do nepotismo, mediante reciprocidade nas nomeações ou designações, o que é expressamente vedado pela Súmula Vinculante 13.

Nesse contexto, a postulação não passa de simples pedido de revisão da decisão proferida pela autoridade reclamada, o que confirma a inviabilidade desta ação. Esta CORTE já teve a oportunidade de afirmar que a reclamação tem escopo bastante específico, não se prestando ao papel de simples substituto de recursos de natureza ordinária ou extraordinária (Rcl 6.880-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 22/2/2013).

Em nome do princípio da celeridade processual, evidenciada a ausência de prejuízo à parte ora agravada, ressalto que não houve a intimação para apresentação de contrarrazões ao presente recurso (art. 6º c/c art. 9º do CPC/2015).

Diante do exposto, VOTO PELO NÃO PROVIMENTO do recurso de agravo.

**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 32.589**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

AGTE.(S) : MARCELO AUGUSTO FATTORI

ADV.(A/S) : TARCISIO GERMANO DE LEMOS FILHO (63105/SP)

AGDO.(A/S) : REINALDO ANTONIO FERREIRA

ADV.(A/S) : REINALDO ANTONIO FERREIRA (299722/SP)

AGDO.(A/S) : CELIA CAMARGO LEAO EDELMUTH

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AGDO.(A/S) : ANDRE REZENDE MOORTGAT CAMARGO LEAO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : JOAO GUALBERTO FATTORI

ADV.(A/S) : TARCISIO GERMANO DE LEMOS FILHO (63105/SP)

**Decisão:** A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 22.3.2019 a 28.3.2019.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

João Paulo Oliveira Barros  
Secretário