

29/11/2019

SEGUNDA TURMA

**EMB.DECL. NA RECLAMAÇÃO 35.995 PARANÁ**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAPHAEL MARCONDES KARAN</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: FRANCIELI SOARES DOS SANTOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: ROSANE MARIA PICOLO DORINI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: CLAUDINO COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: TEREZA ADELAIDE MORAES COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: VICE-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>

**EMENTA:** *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA RECLAMAÇÃO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA SÚMULA VINCULANTE N. 13 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CARGOS DE NATUREZA POLÍTICA: AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL. IMPOSSIBILIDADE DE SE UTILIZAR RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em converter os embargos de declaração em agravo regimental**

**RCL 35995 ED / PR**

**e negar-lhe provimento**, nos termos do voto da Relatora. Vencido o Ministro Edson Fachin. Sessão Virtual de 22.11.2019 a 28.11.2019.

Brasília, 29 de novembro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

29/11/2019

SEGUNDA TURMA

**EMB.DECL. NA RECLAMAÇÃO 35.995 PARANÁ**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAPHAEL MARCONDES KARAN</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: FRANCIELI SOARES DOS SANTOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: ROSANE MARIA PICOLO DORINI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: CLAUDINO COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: TEREZA ADELAIDE MORAES COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: VICE-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Em 5.9.2019, julguei improcedente a reclamação ajuizada por Vigilantes da Gestão Pública contra ato do prefeito e do vice-prefeito do Município de Mangueirinha/PR consubstanciado nas nomeações de: *a*) Francieli Soares dos Santos, esposa do prefeito, para o cargo de secretária de assistência social, *b*) Rosane Maria Picolo Dorini, esposa do vice-prefeito, para o cargo de secretária da mulher, *c*) Claudino Costa, cunhado do prefeito, para o cargo de secretário de aviação, e *d*) Tereza Adelaide Moraes Costa, irmã do prefeito, para o cargo de secretária municipal de educação, em alegado desrespeito à Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal.

**RCL 35995 ED / PR**

A decisão embargada tem a seguinte fundamentação:

*“5. Põe-se em foco na reclamação se as autoridades reclamadas teriam desrespeitado a Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal ao nomear parentes e cônjuges para exercerem cargo de secretários no Município de Mangueirinha/PR.*

*6. O advento do instituto da súmula vinculante inaugurou hipótese de cabimento de reclamação para o Supremo Tribunal Federal, conforme disposto no § 3º do art. 103-A da Constituição da República.*

*A contrariedade a determinada súmula ou a sua aplicação indevida por ato administrativo ou decisão judicial possibilita a atuação do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar a reclamação procedente, pode anular o ato ou cassar a decisão e determinar que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.*

*Tem-se na Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal:*

*‘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’.*

*7. Este Supremo Tribunal assentou a necessidade de verificação da natureza do cargo ocupado. Sendo de natureza política, não se há cogitar de nepotismo. Se de natureza administrativa, incide a Súmula Vinculante n. 13 deste Supremo Tribunal.*

*A natureza do cargo político caracteriza-se pelo vínculo que o agente mantém com o Município. Assim, é de natureza política o cargo cujas funções constituem definição de orientação e direção governamental e administrativa. São exemplos os cargos de presidente da República, governador, prefeito e respectivos vices, ministro,*

**RCL 35995 ED / PR**

*secretário, senador, deputado federal, estadual e distrital e vereador.*

*Na espécie em exame, os cargos para os quais nomeados os interessados, secretários de governo, seriam de natureza política, a afastar a incidência da Súmula Vinculante n. 13 deste Supremo Tribunal. Não obstante seja de se questionar se o princípio da impessoalidade administrativa (caput do art. 37 da Constituição da República) estaria atendido, no caso não é em reclamação que tanto poderá ser deslindado, mas na ação pública que está em curso e na qual outros dados como, por exemplo, a habilitação para o cargo, a permanência no local em que o serviço há de ser prestado, a eficiência.*

*Os elementos legitimadores ou não da decisão judicial reclamada serão devidamente examinados em sede processual própria que não é a reclamação constitucional, como antes afirmado, pois nessa os parâmetros são estritos e incontornáveis. É naquela ação civil pública, na qual proferida a decisão sobre a qual aqui se indaga, que se haverá de concluir sobre a pertinência jurídica, ou não, da nomeação questionada com todos os atos instrutórios devidamente cumpridos e que permitirão ao órgão judicial competente julgamento da causa.*

*Para ser possível tramitar regularmente a reclamação constitucional, não há como se ajustar o quadro administrativo ao disposto na Súmula n. 13 deste Supremo Tribunal Federal pela natureza dos cargos providos pelos interessados. Assim, por exemplo:*

*‘Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política. 2. Existência de precedente do Plenário do Tribunal: RE 579.951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 12.9.2008. 3. Ocorrência da fumaça do bom direito” (Rcl n. 6.650-MC-AgR, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe, 21.11.2008).*

*‘Agravo regimental em reclamação. 2. Nomeação de esposa e filho do prefeito como secretários municipais. Agentes políticos. 3. Ausência de violação ao disposto na Súmula Vinculante 13. 4. Falta de qualificação técnica. Necessidade de exame das circunstâncias fáticas. Inviabilidade em sede reclamatória. 5. Não cabimento da reclamação. 6. Agravo*

**RCL 35995 ED / PR**

*regimental a que se nega provimento' (Rcl. n. 28.449-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 9.4.2018).*

*A situação dos interessados não se submete ao disposto na Súmula Vinculante n. 13 deste Supremo Tribunal. Ausentes, assim, os requisitos processuais viabilizadores da reclamação.*

*8. Pelo exposto, julgo improcedente a presente reclamação (§ 1º do art. 21 e parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)" (doc. 40).*

2. Publicada essa decisão no DJe de 17.10.2019, Vigilantes da Gestão Pública opõe, tempestivamente, embargos de declaração (doc. 41).

3. O embargante sustenta que *"nada consta acerca da tese de formação de feudos familiares aludidos na inicial da reclamação constitucional. (...) tal tese apresentada pelo reclamante não foi contemplada pela r. decisão"* (fls. 4-7, doc. 41).

Requer *"o conhecimento dos declaratórios, suprindo-o neste quesito, bem como o seu provimento para, com efeito infringente, suspender a nomeação dos reclamados e julgar procedente a reclamação"* (fl. 7, doc. 41).

É o relatório.

29/11/2019

SEGUNDA TURMA

EMB.DECL. NA RECLAMAÇÃO 35.995 PARANÁ

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Recebo estes embargos de declaração como agravo regimental, nos termos do § 3º do art. 1.024 do Código de Processo Civil. Deixo de intimar o agravante para complementar as razões recursais, pois o recurso atende ao disposto no § 1º do art. 1.021 do Código de Processo Civil. Assim, por exemplo:

*“O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Preliminarmente, conheço dos presentes embargos de declaração como agravo interno, nos termos do art. 1.024, § 3º, do CPC (RTJ 145/664 – RTJ 153/834 – AI 243.159-ED/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – AI 243.832-ED/MG, Rel. Min. MOREIRA ALVES – Rcl 4.395-ED/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO, v.g.), e destaco ser desnecessária a intimação da parte embargante para complementar suas razões recursais, pois atendida a exigência do art. 1.021, § 1º, do CPC (ARE 953.024-ED/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES – ARE 953.448-ED/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN – ARE 966.749-ED/PR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RE 955.845-ED/SC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, v.g.)” (ARE n. 1.000.456-ED-ED, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 18.5.2017).*

2. Razão jurídica não assiste ao agravante.

3. O agravante pretende utilizar reclamação como sucedâneo recursal, o que é juridicamente inadmissível.

O objetivo da reclamação é a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (al. I do inc. I do art. 102 e § 3º do art. 103-A da Constituição da República), não sendo admissível o aproveitamento da reclamação como

**RCL 35995 ED / PR**

atalho processual impróprio para se percorrerem vias recursais com supressão de instâncias e descumprimento de procedimentos e fases legalmente definidos.

A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal, sendo instrumento inidôneo para o reexame do conteúdo do ato reclamado.

4. Como assentado na decisão agravada, o advento do instituto da súmula vinculante inaugurou hipótese de cabimento de reclamação para o Supremo Tribunal Federal, conforme disposto no § 3º do art. 103-A da Constituição da República.

A contrariedade a determinada súmula ou a sua aplicação indevida por ato administrativo ou decisão judicial possibilita a atuação do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar a reclamação procedente, pode anular o ato ou cassar a decisão e determinar que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Tem-se na Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal:

*"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".*

5. Este Supremo Tribunal assentou a necessidade de verificação da natureza do cargo ocupado. Sendo de natureza política, não se há cogitar de nepotismo. Se de natureza administrativa, incide a Súmula Vinculante



**RCL 35995 ED / PR**

n. 13 deste Supremo Tribunal.

A natureza do cargo político caracteriza-se pelo vínculo que o agente mantém com o município. Assim, é de natureza política o cargo cujas funções constituem definição de orientação e direção governamental e administrativa. São exemplos os cargos de presidente da República, governador, prefeito e respectivos vices, ministro, secretário, senador, deputado federal, estadual e distrital e vereador.

Na espécie em exame, os cargos para os quais nomeados os interessados, secretários de governo, seriam de natureza política, a afastar a incidência da Súmula Vinculante n. 13 deste Supremo Tribunal. Não obstante seja de se questionar se o princípio da impessoalidade administrativa (*caput* do art. 37 da Constituição da República) estaria atendido, na espécie não é em reclamação que essa controvérsia poderá ser deslindada, mas na ação pública que está em curso e na qual outros dados como, por exemplo, a habilitação para o cargo, a permanência no local em que o serviço há de ser prestado e a eficiência serão avaliados.

Os elementos legitimadores ou não da decisão judicial reclamada serão devidamente examinados em sede processual própria, que não é a reclamação constitucional, pois nessa os parâmetros são estritos e incontornáveis. Na ação civil pública na qual proferida a decisão sobre a qual aqui se indaga, haverá de se concluir sobre a pertinência jurídica, ou não, das nomeações questionadas, com os atos instrutórios devidamente cumpridos e que permitirão ao órgão judicial competente o julgamento da causa.

Para ser possível tramitar regularmente a reclamação constitucional, não há como se ajustar o quadro administrativa ao disposto na Súmula n. 13 deste Supremo Tribunal pela natureza dos cargos providos pelos agravados. Assim, por exemplo:

*“Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário*

**RCL 35995 ED / PR**

*Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política. 2. Existência de precedente do Plenário do Tribunal: RE 579.951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 12.9.2008. 3. Ocorrência da fumaça do bom direito” (Rcl n. 6.650-MC-AgR, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 21.11.2008).*

*“Agravo regimental em reclamação. 2. Nomeação de esposa e filho do prefeito como secretários municipais. Agentes políticos. 3. Ausência de violação ao disposto na Súmula Vinculante 13. 4. Falta de qualificação técnica. Necessidade de exame das circunstâncias fáticas. Inviabilidade em sede reclamatória. 5. Não cabimento da reclamação. 6. Agravo regimental a que se nega provimento” (Rcl n. 28.449-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 9.4.2018).*

A situação dos agravados não se submete ao disposto na Súmula Vinculante n. 13 deste Supremo Tribunal. Ausentes, portanto, os requisitos processuais viabilizadores da reclamação.

6. Os argumentos do agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

7. Pelo exposto, **nego provimento ao agravo regimental.**

29/11/2019

SEGUNDA TURMA

**EMB.DECL. NA RECLAMAÇÃO 35.995 PARANÁ**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAPHAEL MARCONDES KARAN</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: FRANCIELI SOARES DOS SANTOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: ROSANE MARIA PICOLO DORINI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: CLAUDINO COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: TEREZA ADELAIDE MORAES COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: VICE-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA</b>

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Acolho o bem lançado relatório da e. Min. Carmen Lucia, no entanto, divirjo do seu voto, porque tenho defendido (Rcl 32611, j.24.05.2019; Rcl 26.448 j. 7.09.2019) que a Súmula Vinculante 13 abrange cargos políticos ao estabelecer que *“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*

**RCL 35995 ED / PR**

*Federal*".

Seu texto nitidamente abrange os servidores da mesma pessoa jurídica e os parentes por afinidade. Essa interpretação é corroborada pelos precedentes que deram-lhe origem.

Na ADI 1.521-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 17.03.2000, o Tribunal julgou constitucional a Emenda à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul a qual dispunha que "os cargos em comissão não podem ser ocupados por cônjuges ou companheiros e parentes, consanguíneos, afins ou por adoção, até o segundo grau, do Governador, do Vice-Governador, do Procurador-Geral do Estado e dos Secretários de Estado, ou titulares de cargos que lhes sejam equiparados, no âmbito da administração direta do Poder Executivo".

No julgamento do RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 23.10.2008, Tema 66 da Repercussão Geral, o Tribunal assentou que a vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. Com base nesse entendimento, deu provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a inconstitucionalidade da nomeação de um motorista por ser irmão do vice-prefeito da mesma cidade. Deixou de acolher, no entanto, o argumento relativo à nulidade da nomeação do Secretário Municipal, não pelo cargo ter natureza política, mas porque o parentesco ali examinado era entre vereadores (o caso não era de um prefeito que nomeou seu irmão, mas de um prefeito que nomeou o irmão de um vereador).

Nos debates que se seguiram à aprovação da Súmula, novas referências foram feitas ao alcance do seu texto. No que tange à restrição de nomeação para a mesma "pessoa jurídica", o receio de que o termo fosse abrangente cedeu lugar à abrangência que se objetivava dar. Como assentou o e. Min. Gilmar Mendes "acho que a ideia é abranger, na verdade, a pessoa jurídica. Porque, se houver intervalos nas relações, por exemplo, entre o prefeito, ele não pode nomear nem parece que isso decorre do espírito no seu gabinete, nem na secretaria de fazenda".

Posteriormente, quando do julgamento da Rcl 6.650-MC-AgR, Rel.

**RCL 35995 ED / PR**

Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 20.11.2008, o Tribunal entendeu que a nomeação do irmão do Governador de Estado para o cargo de Secretário Estadual não ofende a Súmula. Nesse julgamento, o e. Min. Ricardo Lewandowski fez a seguinte observação:

“Eu me permitiria fazer uma pequena observação. Por ocasião do julgamento do *leading case* que levou à edição da Súmula 13 estabeleceu-se que o fato de a nomeação ser para um cargo político nem sempre, pelo menos a meu ver, descaracteriza o nepotismo. É preciso examinar caso a caso para verificar se houve fraude à lei ou nepotismo cruzado, que poderia ensejar a anulação do ato.”

Nessa linha de orientação, as Turmas deste Tribunal têm reconhecido não ser vedada a nomeação de parentes da autoridade nomeante quando o cargo para o qual forem designadas for de natureza política, desde que não implique fraude à lei, nepotismo cruzado ou manifesta ausência de qualificação técnica.

Ementa: Agravo regimental em reclamação. 2. Nomeação de cônjuge de Prefeita para ocupar cargo de Secretário municipal. 3. Agente político. Ausência de violação ao disposto na Súmula Vinculante 13. 4. Os cargos que compõem a estrutura do Poder Executivo são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe desse Poder. 4. Fraude à lei ou hipótese de nepotismo cruzado por designações recíprocas. Inocorrência. Precedente: RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12.9.2008. 7. Agravo regimental a que se dá provimento para julgar procedente a reclamação.

(Rcl 22339 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 04/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 20-03-2019 PUBLIC 21-03-2019).

Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em

**RCL 35995 ED / PR**

reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. 1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(Rcl 28024 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 22-06-2018 PUBLIC 25-06-2018).

Apesar disso, a orientação que emerge dos debates da aprovação da Súmula, assim como dos precedentes que lhe deram origem, não autoriza a interpretação segundo a qual a designação de parentes para cargo de natureza política é imune ao princípio da impessoalidade. Noutras palavras, cargos políticos também estão abrangidos pela Súmula Vinculante.

Essa conclusão decorre dos próprios fundamentos pelos quais o Tribunal reconheceu na proibição de nepotismo uma zona de certeza dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

No julgamento do RE 579.951, já mencionado neste voto, o Tribunal entendeu que a proibição do nepotismo decorre diretamente do texto constitucional e dos princípios da moralidade e impessoalidade. Como assentou o Min. Relator, “esses princípios (...) exigem que o agente público pautе a sua conduta por padrões éticos que têm como fim último lograr a consecução do bem comum, seja qual for a esfera de poder ou o nível político-administrativo da Federação em que atue”. Acresceu ainda:

“É que o que está causa não é o trabalho desempenhado por esses ‘servidores-parentes’, mesmo porque a obrigação de bem trabalhar constitui dever de todos os ocupantes de cargos públicos, sejam eles concursados ou não. O que está em debate, com efeito, não é a qualidade do serviço por eles realizado, mas

**RCL 35995 ED / PR**

a forma do provimento dos cargos que ocupam, que se deu em detrimento de outros cidadãos igualmente ou mais capacitados para o exercício das mesmas funções, gerando a presunção de dano à sociedade como um todo.”

De fato, o problema mais grave do nepotismo é a subversão dos valores que devem pautar o desempenho das funções administrativas. Ao invés de se avaliar a pessoa subordinada à autoridade nomeante por critérios de eficiência, privilegiam-se critérios alheios ao bom desempenho da Administração. A proibição decorre, pois, da própria Carta e é evidente que tais princípios são também aplicáveis aos cargos chamados políticos.

Não se desconhece que, por ocasião dos debates, o e. Min. Ayres Britto afirmou o seguinte:

“Então, quando o artigo 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC n. 12, porque o próprio Capítulo VII é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. E sabemos que os cargos políticos, como, por exemplo, os de Secretário Municipal, são de agentes do Poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do artigo 37. Somente os cargos e funções singelamente administrativos - é como penso - são alcançados pela imperiosidade do artigo 37, com seus lapidares princípios. Então, essa distinção me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os Secretários Municipais, que correspondem a Secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e Ministros de Estado, no âmbito federal.”

Essa posição acabou sendo acolhida pelos demais Ministros.

No entanto, com a devida vênia, essa conclusão é dissonante do que se estabeleceu sobre o alcance dos princípios da moralidade,

**RCL 35995 ED / PR**

impessoalidade e eficiência.

Os Ministros de Estado, que ocupam cargo de natureza política, exercem a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal, nos termos do art. 87, parágrafo único, I, da CRFB. O próprio Presidente da República, aliás, exerce “a direção superior da administração federal” (art. 84, II, da CRFB). No exercício dessa função, ambos estão obrigados a prestar contas ao Congresso Nacional que as examinará à luz dos princípios constitucionais. Os princípios, aqui, são rigorosamente os mesmos. Não faria sentido aduzir que uma coisa são os princípios exigidos de alguns cargos e outra a dos cargos políticos, pois todos estão sujeitos à mesma medida de responsabilização pela prestação de contas (art. 50, § 2º, da CRFB). Noutras palavras, a atuação dessas autoridades deve-se amoldar aos princípios constitucionais exigidos de toda a Administração Pública.

Observe-se que, no que tange ao princípio da impessoalidade, a própria Constituição faz incidir-lo especificamente aos cargos de natureza política. Isso se dá, por exemplo, na inelegibilidade constante do art. 14, § 7º, da CRFB: “são inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos e afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição”. O mero parentesco é, como se vê, razão suficiente para afastar um dos direitos públicos subjetivos mais relevantes na ordem democrática. A razão é singela: nas palavras do constituinte Gonzaga Patriota, cuida-se de evitar que os parentes próximos da autoridade nomeante façam do órgão público uma propriedade privada. Ou, nas palavras de outro constituinte, Francisco Küster: “a transferência de poder entre parentes consanguíneos fere fundo o princípio basilar da democracia, que é a rotatividade do poder.”

No Judiciário, a proibição do nepotismo aparece nas cláusulas que impedem o magistrado de atuar nos feitos “quando for parte ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha



**RCL 35995 ED / PR**

reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive” (art. 144, IV, do Código de Processo Civil). Há impedimento, ainda, quando no processo estiver postulando, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive (art. 144, III, do Código de Processo Civil). Ressalte-se que tais regras sobre o impedimento materializam a garantia de um processo justo, com vistas a afastar o conflito de interesses entre as partes do processo. Por isso, elas se aplicam a todos os que devem manter um dever de imparcialidade (art. 148, III, do CPC).

Quanto mais próximo da legitimidade do voto popular, maior a responsabilidade do governante para afastar qualquer conflito de interesse que possa macular sua atuação. Quanto mais alto o cargo, maior deve ser a exigência pela obediência incondicional à Constituição e a seus princípios.

Não fossem as próprias referências diretas da Constituição à extensão do princípio da moralidade e da impessoalidade, deve-se ter em conta que também quanto a esse ponto as experiências constitucionais de outros países que não raro são utilizadas para guiar a interpretação dos princípios da Constituição da República também têm expressado a rejeição ao nepotismo.

Nos Estados Unidos, por exemplo, onde durante a Presidência de John F. Kennedy era conhecida a indicação de parentes para os cargos de confiança, como seu irmão ao cargo de *Attorney General*, há, desde 1967, disposição expressa que estabelece: “um oficial público não pode indicar, empregar, promover, fazer ascender ou defender que se indique, empregue, promova ou que se faça ascender um civil para uma posição em uma agência na qual ele esteja servindo ou sobre a qual ele exerça jurisdição ou controle qualquer indivíduo que seja um parente do próprio oficial público”. Parente, aqui, de acordo o *Anti-Nepotism Statute* (Seção 3110 do Título 5 do U.S. Code), é o pai, a mãe, o filho, a filha, o irmão, a irmã, o tio, a tia, o primeiro primo, o sobrinho, a sobrinha, o marido, a esposa, o sogro, a sogra, o genro, a nora, o cunhada, a cunhada, o

**RCL 35995 ED / PR**

padrasto, a madrasta, o enteado, a enteada, o meio-irmão e a meia-irmã.

Na Argentina, fez-se aprovar, em 1999, a Lei 25.188 que dispõe sobre os deveres, proibições e incompatibilidades aplicáveis, sem exceção, a todas as pessoas que desempenhem a função pública em todos os seus níveis e hierarquias. Mais especificamente, previu-se, em seu art. 5º, que se submetem aos ditames da lei os cargos políticos como o de Presidente da República, Senadores, Deputados, Magistrados, Membros do Ministério Público, Defensores Públicos, Chefes de Gabinete dos Ministérios, os Ministros, entre outros. As causas de impedimento são também comuns: nos termos do art. 2º, “i”, os funcionários devem abster-se de intervir em todos os assuntos para os quais haja previsão de impedimento legal na lei de processo civil. O Código de Processo, por sua vez, prevê como hipóteses de “excusación” o parentesco por consanguinidade ou afinidade dentro do quarto grau e segundo a afinidade com alguma das partes, seus mandatário ou letrados.

Na União Europeia, o nepotismo é definido como uma forma de corrupção. No Primeiro Relatório sobre Alegações de Fraude, Desvio e Nepotismo da Comissão Europeia, apresentado por uma Comissão de Peritos a pedido da própria Comissão, define-se nepotismo como “comportamento eticamente repreensível, como a indicação pública ou a autorização de contratos ou a recomendação de indivíduos para qualquer tipo de recompensa não com base no mérito, mas pelo favoritismo de um familiar, amigo ou outro relacionamento”. Esse padrão de atuação é exigido não apenas da Comissão como um órgão público, mas individualmente de cada um de seus agentes e comissários.

A experiência desses países, longe de ser exaustiva, é um precioso guia para interpretar o alcance do art. 7º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a qual prevê:

Artigo 7

Setor Público

1. Cada Estado Parte, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procurará adotar sistemas de

**RCL 35995 ED / PR**

convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer tais sistemas. Estes:

a) Estarão baseados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão;

b) Incluirão procedimentos adequados de seleção e formação dos titulares de cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção, assim como, quando proceder, a rotação dessas pessoas em outros cargos;

c) Fomentarão uma remuneração adequada e escalas de soldo equitativas, tendo em conta o nível de desenvolvimento econômico do Estado Parte;

d) Promoverão programas de formação e capacitação que lhes permitam cumprir os requisitos de desempenho correto, honroso e devido de suas funções e lhes proporcionem capacitação especializada e apropriada para que sejam mais conscientes dos riscos da corrupção inerentes ao desempenho de suas funções. Tais programas poderão fazer referência a códigos ou normas de conduta nas esferas pertinentes.

2. Cada Estado Parte considerará também a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a fim de estabelecer critérios para a candidatura e eleição a cargos públicos.

3. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos.

4. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios

**RCL 35995 ED / PR**

de sua legislação interna, procurará adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas.

Em um estudo elaborado para a Transparência Internacional que serviu de base para a construção do Tratado, Gerard Carney afirma que “a obrigação para agir exclusivamente em vista do interesse público estende não apenas a quem exerce o poder, mas também aos que estão em posição cuja competência pode ser utilizada para influenciar o exercício de poder” (CARNEY, Gerard. Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials. Transparency International. Disponível em: [http://www.parliament.am/committee\\_docs\\_5/Legcom/Conflict%20of%20Interest\\_Trans%20Int%20Carney%20\(3\).pdf](http://www.parliament.am/committee_docs_5/Legcom/Conflict%20of%20Interest_Trans%20Int%20Carney%20(3).pdf), acesso em 11.09.2019).

Ainda de acordo com o mesmo Relatório, “exemplo de influência imprópria é o de um membro do poder legislativo que faz a indicação a ministro ou outros oficiais de parentes ou amigos para um cargo ou contrato no governo”, porque o “nepotismo ameaça o exercício de poder com base no interesse público”.

Nessa linha de argumentação, também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento aproxima o conceito de nepotismo ao de corrupção, ao definir que corrupção é o abuso de poder público ou privado para ganho pessoal; ela inclui atos de suborno, apropriação indébita, nepotismo e captura do Estado.

Todos esses parâmetros estão a indicar, com maior precisão, a zona de certeza dos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência: o exercício de qualquer função pública deve ter em conta apenas o zelo pela coisa pública. A República não admite a existência de conflito de interesse no exercício da função pública. Magistrados não podem ter outra atividade, salvo uma de magistério. Não podem ter filiação partidária. Não podem receber contribuições de entidades privadas. Deputados e Senadores não podem manter contrato com pessoa jurídica de direito público, nem patrocinar interesses privados no âmbito da administração pública.

A fim de não deixar margem à dúvida sobre o sentido próprio dessa

**RCL 35995 ED / PR**

interpretação da Constituição: seu espírito ecoa as palavras do Presidente da Assembleia Constituinte, por ocasião da promulgação da Carta:

“A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador.

A moral é o cerne da Pátria.

A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública.”

A interpretação que excepciona da incidência da Súmula Vinculante os cargos de natureza política não encontra, portanto, amparo na Constituição.

As nomeações da esposa do prefeito para o cargo de secretária de assistência social, da esposa do vice-prefeito para o cargo de secretária da mulher, do cunhado do prefeito para secretário de viação e da irmã do prefeito para o cargo de secretária municipal de educação esvaziam a efetividade da proteção constitucional conferida aos princípios norteadores da Administração Pública, bem como o conteúdo da Súmula Vinculante 13 do STF, independentemente da instrução a ser realizada na ACP. Há, pois, a necessária aderência.

Ante o exposto, voto por dar provimento ao Agravo Regimental (tal como recebidos os Embargos de Declaração) e determinar o prosseguimento da Reclamação com o deferimento da liminar, a fim de determinar a suspensão dos efeitos das nomeações questionadas.

É como voto.

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**EMB.DECL. NA RECLAMAÇÃO 35.995**

PROCED. : PARANÁ

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

EMBTE.(S) : VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA

ADV.(A/S) : RAPHAEL MARCONDES KARAN (30375/PR, 370447/SP)

EMBDO.(A/S) : FRANCIELI SOARES DOS SANTOS

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

EMBDO.(A/S) : ROSANE MARIA PICOLO DORINI

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

EMBDO.(A/S) : CLAUDINO COSTA

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

EMBDO.(A/S) : TEREZA ADELAIDE MORAES COSTA

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

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA

INTDO.(A/S) : VICE-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA

**Decisão:** A Turma, por maioria, converteu os embargos de declaração em agravo regimental e negou-lhe provimento, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Edson Fachin. Segunda Turma, Sessão Virtual de 22.11.2019 a 28.11.2019.

Composição: Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Edson Fachin.

Disponibilizou processos para esta sessão o Ministro Roberto Barroso, não tendo participado do julgamento desses feitos o Ministro Edson Fachin, por suceder, na Segunda Turma, o Ministro Joaquim Barbosa.

Ravena Siqueira  
Secretária