

05/11/2019

PRIMEIRA TURMA

**RECLAMAÇÃO 31.732 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**RECLTE.(S)** : VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA  
**ADV.(A/S)** : RAPHAEL MARCONDES KARAN  
**RECLDO.(A/S)** : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE DRACENA  
**BENEF.(A/S)** : ANA CAROLINA CENEDESI BERTOLINI  
**ADV.(A/S)** : PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA

**Ementa:** CONSTITUCIONAL. NOMEAÇÃO PARA CARGOS POLÍTICOS. HIPÓTESE NÃO ALCANÇADA PELA SÚMULA VINCULANTE 13. A APROVAÇÃO DE SÚMULA VINCULANE PRESSUPÕE A EXISTÊNCIA DE REITERADAS DECISÕES SOBRE A MATÉRIA (ART. 113-A, CF/1988). OS REPRESENTATIVOS QUE DERAM ORIGEM AO ENUNCIADO VINCULANTE 13 LIMITARAM-SE A DISCUTIR NOMEAÇÕES PARA CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA, CONFORME PREVISÃO DO ART. 37, V, CF/1988. DIFERENTEMENTE, A LIVRE NOMEAÇÃO PARA O PRIMEIRO ESCALÃO DE APOIO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA PREVISÃO NO ART. 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ENTENDIMENTO APLICÁVEL, POR SIMETRIA, AOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS (ART. 76, CF/1988).

1. Nos representativos que embasaram a aprovação da Súmula Vinculante 13, a discussão centrou-se nas nomeações para cargos em comissão e funções de confiança da administração pública (art. 37, V, CF/1988), conforme demonstram os quatro precedentes: a ADC 12 (Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgamento em 16/2/2006, DJ de 1º/9/2006), que declarou a constitucionalidade da Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, vedando o nepotismo no Poder Judiciário; a ADI 1.521 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno,

**RCL 31732 / SP**

julgado em 19/3/2013, DJe de 13/8/2013); o MS 23.780 (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2005, DJ 3/3/2006); e o RE 579951 RG (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008, DJe de 23/10/2008, resultando no julgamento do Tema 66, com tese fixada no sentido de 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.*

2. A grande distinção é que a construção do enunciado se refere especificamente ao art. 37, V, CF/1988, e não a cargos políticos e nomeação política. A previsão de nomeação do primeiro escalão do chefe do Executivo está no art. 84 da Constituição Federal, tal entendimento deve ser aplicado por simetria aos Secretários estaduais e municipais (art. 76, da CF/1988).

3. A nomeação de parente, cônjuge ou companheira para cargos de natureza eminentemente política, como no caso concreto, em que a esposa do Prefeito foi escolhida para exercer cargo de Secretária Municipal, não se subordina ao Enunciado Vinculante 13 (Rcl 30.466, de minha relatoria, 1ª Turma, Dje de 26/11/2018).

4. Reclamação a que se julga improcedente.

**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 maioria, acordam em julgar improcedente o pedido formulado na reclamação, mantendo os atos reclamados, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO, Relator.

Brasília, 05 de novembro de 2019.

**RCL 31732 / SP**

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Redator p/ acórdão

05/11/2019

PRIMEIRA TURMA

**RECLAMAÇÃO 31.732 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**RECLTE.(S)** : **VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA**  
**ADV.(A/S)** : **RAPHAEL MARCONDES KARAN**  
**RECLDO.(A/S)** : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE DRACENA**  
**BENEF.(A/S)** : **ANA CAROLINA CENEDESI BERTOLINI**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O assessor Vinicius de Andrade Prado assim revelou as balizas do caso:

Vigilantes da Gestão Pública, pessoa jurídica de direito privado, assevera haver Juliano Brito Bertolini, prefeito do Município de Dracena/SP, desrespeitado o teor do verbete vinculante nº 13 da Súmula do Supremo.

Segundo narra, o Chefe do Executivo local, por meio da Portaria DPG nº 1.146, de 18 de julho de 2017, nomeou a própria mulher, Ana Carolina Cenedesi Bertolini, para ocupar o cargo em comissão de Secretária de Assistência Social, no que evidenciada a contrariedade ao paradigma. Ressalta o ajuizamento de ação civil pública na qual impugnado o ato, tendo o Juízo indeferido a medida acauteladora. Interposto agravo de instrumento, diz mantido o entendimento pela Sétima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça. Cita o decidido por Vossa Excelência na reclamação nº 26.424, concernente a situação surgida no Município de Touros/RN.

**RCL 31732 / SP**

Sob o ângulo do risco, menciona o pagamento de remuneração à interessada, a revelar dano ao erário.

Requeru, no campo precário e efêmero, a suspensão dos efeitos da Portaria DGP nº 1.146/2017. Busca a confirmação da providência e a cassação do ato.

A autoridade reclamada articula com a inadmissão da reclamação, afirmando não alcançadas pelo enunciado vinculante nº 13 nomeações para cargos políticos. Acrescenta a impossibilidade de análise de provas no âmbito de reclamação, visando aferir eventual fraude resultante do ato administrativo praticado. Discorre sobre o histórico processual da ação civil pública formalizada. Realça não esgotadas as instâncias ordinárias. Conforme argumenta, quando da apreciação do recurso extraordinário nº 579.951, o Supremo fez distinção entre cargos administrativos e políticos, concluindo não estarem os últimos abarcados pelo paradigma. Destaca não caracterizada improbidade administrativa, tendo como ausentes dolo, má-fé ou inobservância de princípios da Administração Pública. Tece considerações a respeito da formação técnica da interessada. Evoca jurisprudência. Reporta-se aos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileira, a preverem que eventual mudança de entendimento somente pode atingir casos futuros. Aponta má-fé da reclamante, frisando possuir sede fora do Estado de São Paulo e manusear esta medida com o objetivo de causar comoção em desfavor do Executivo local.

Vossa Excelência, em 25 de setembro de 2018, implementou liminar, para suspender a eficácia da Portaria DPG nº 1.146, de 18 de julho de 2017.

Sobrevieram agravos internos, formalizados pela Prefeitura Municipal de Dracena e Ana Carolina Cenedesi Machado Bertolini.

**RCL 31732 / SP**

Vigilantes da Gestão Pública apresentou contraminuta.

Ana Carolina Cenedesi Machado Bertolini, em contestação, argui, preliminarmente, inadmissível a reclamação uma vez manuseada mediante queima de etapas, como sucedâneo recursal. No mérito, refere-se ao reconhecimento da repercussão geral da controvérsia no extraordinário de nº 1.113.118, pendente de exame definitivo. Assinala não alcançado, pelo verbete vinculante nº 13, a indicação para cargos de natureza política. Alude aos princípios da colegialidade, da segurança jurídica e da igualdade. Destaca a própria aptidão para atuar como Secretária Municipal de Assistência Social.

O Ministério Público Federal opina pelo prejuízo da reclamação ante a superveniência de sentença na ação civil pública ajuizada pela reclamante. Acrescenta que a nomeação de parentes para cargos políticos não implica configuração de nepotismo, cabendo analisar cada situação com a finalidade de se verificar a qualificação técnica do nomeado para a função. Diz não evidenciado quadro de troca de favores.

É o relatório.

05/11/2019

PRIMEIRA TURMA

RECLAMAÇÃO 31.732 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

NEPOTISMO – VERBETE VINCULANTE Nº 13 DA SÚMULA DO SUPREMO – ALCANCE – CARGOS POLÍTICOS. O enunciado vinculante nº 13 da Súmula do Supremo não revela exceção, quanto ao nepotismo, de cargos de natureza política, sendo interpretação consolidada da Constituição Federal.

Afasto a alegação de prejuízo veiculada pelo Ministério Público Federal. A despeito da menção, na inicial, à propositura de ação civil pública, o inconformismo está direcionado contra ato administrativo praticado pelo Prefeito do Município de Dracena/SP.

O chamado Plenário Virtual admitiu, em 15 de junho de 2018, no recurso extraordinário nº 1.133.118, relator o ministro Luiz Fux, a repercussão geral do tema atinente ao alcance do verbete vinculante nº 13, consideradas as nomeações para os chamados cargos políticos. O referido processo aguarda aparelhamento para exame definitivo.

Ante a repetição da situação retratada nesta medida e a ausência de previsão de julgamento da questão sob a sistemática da repercussão maior, submeto a controvérsia à Turma.

Improcede a alegação de manuseio da reclamação como sucedâneo recursal. Constitui meio hábil a questionar, diretamente no Supremo, a inobservância de enunciado dotado de eficácia vinculante. O ajuizamento de ação civil pública, buscando providência idêntica à pretendida neste processo, não impede o acesso imediato ao Tribunal.

Atentem para as balizas do caso concreto. Por intermédio da Portaria DPG nº 1.146, de 18 de julho de 2017, o titular do Poder Executivo do Município de Dracena/SP nomeou a mulher para ocupar o cargo em

**RCL 31732 / SP**

comissão de Secretária de Assistência Social. Diante da indicação de cônjuge para o desempenho de cargo público, sustenta-se inobservado verbete vinculante nº 13 da Súmula do Supremo:

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.

Conforme assentado quando do implemento da liminar, sinalizado o alcance do artigo 37 da Constituição Federal, mais precisamente os predicados impessoalidade e moralidade da Administração Pública, o enunciado contempla três vedações distintas relacionadas à nomeação para cargo em comissão, de confiança ou função gratificada em qualquer dos Poderes de todos os entes integrantes da Federação. A primeira diz respeito à proibição de designar parente da autoridade nomeante. A segunda concerne a parente de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. A terceira refere-se ao nepotismo cruzado, mediante indicações recíprocas.

A situação apresentada na inicial enquadra-se na primeira vedação. Mostra-se incontroversa a relação de parentesco entre o Prefeito de Dracena e a nomeada. Cumpre definir se, apesar da linearidade do verbete, decorrente de interpretação da Carta da República, e comprovado o vínculo matrimonial, a indicação para o cargo de Secretária Municipal está englobada na proibição.

O quadro é emblemático, no que versado o alcance da Constituição Federal e do enunciado vinculante, considerada circunstância na qual, ante a clareza dos textos, não há dúvidas sobre a inexistência da exceção que os reclamados pretendem ver reconhecida. O raciocínio transcende o



**RCL 31732 / SP**

caso concreto. O Constituinte derivado, ao criar o referido instituto – o verbete vinculante – por meio da Emenda de nº 45/2004, assim dispôs no artigo 103-A da Carta Política de 1988:

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

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

[...]

Previu-se, como requisito, a constatação de manifestações do Supremo sobre o tema constitucional envolvido. Como produto da jurisprudência, tem-se, a partir de deliberação do Pleno e observado o quórum especificado, a formalização de enunciado que, uma vez publicado, passa a vincular os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública direta e indireta, em todos os níveis da Federação. Não fosse oriundo de pronunciamentos dos integrantes do Tribunal, estaria equiparado a lei, ao menos sob o ângulo da eficácia. Esta persiste até eventual cancelamento do verbete ou esvaziamento do conteúdo em virtude de alteração legislativa da regra cuja interpretação nele se traduz.

A observância do enunciado faz-se a partir dos termos do preceito nele revelado. O texto decorre do consenso surgido quando da aprovação

**RCL 31732 / SP**

do verbete. A respeito desse tema, vejam ensinamentos de palestra proferida em 4 de setembro de 1981 pelo ministro Victor Nunes Leal, na qual Sua Excelência abordava o êxito da criação da Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo, que somava, àquela altura, mais de 17 anos de vida:

*6. Modificar, e não interpretar a Súmula*

46. Cuidando ainda da *Súmula* como método de trabalho – aspecto em relação ao qual seria até indiferente o conteúdo dos seus enunciados – é oportuno mencionar que estes não devem ser *interpretados*, isto é, *esclarecidos* quanto ao seu correto significado. O que se interpreta é a norma da lei ou do regulamento, e a *Súmula* é o resultado dessa interpretação, realizada pelo Supremo Tribunal.

47. A *Súmula* deve, pois, ser redigida tanto quanto possível com a maior clareza, sem qualquer dubiedade, para que não falhe ao seu papel de expressar a inteligência dada pelo Tribunal. Por isso mesmo, sempre que seja necessário esclarecer algum dos enunciados da *Súmula*, deve ele ser cancelado, como se fosse objeto de alteração, inscrevendo-se o seu novo texto na *Súmula* com outro número.

[...]

(LEAL, Victor Nunes. Passado e futuro da Súmula do STF, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 145, p. 11, jul./set. de 1981.)

O raciocínio mostra-se pertinente, com mais razão, levando em conta os enunciados dotados de eficácia maior, criados pela Emenda de nº 45/2004. Estes são, antes de mais nada, segurança jurídica. Evidenciada a nitidez do alcance do paradigma, no que não contemplada exceção relativamente a cargos políticos, não cabe ao julgador, quando da observância, articular com distinção não escrita. Embora alguns enxerguem margem à interpretação de verbete vinculante, esta não pode chegar ao ponto de modificar o sentido do texto, excepcionando situação objetivamente alcançada.

**RCL 31732 / SP**

O exame realizado na reclamação, ante a estreiteza, é diverso daquele verificado na via ordinária. A edição do enunciado em jogo não teve por objetivo fazer surgir polêmica quanto à abrangência, mas expurgar do sistema jurídico qualquer dúvida no tocante à vedação da prática do nepotismo, considerado o grau de parentesco.

Verificada a clareza do comando inserido no verbete, o procedimento a ser seguido, para o caso de superação, não deve ser o de distinguir, a pretexto de interpretar. Há previsão normativa, na Lei nº 11.417/2006, de cancelamento ou revisão, observado o rito apropriado, inclusive com o respeito ao quórum qualificado de dois terços.

A partir dos artigos 4º e 5º do diploma, uma vez aprovado verbete vinculante, a postergação da eficácia para após a publicação, ante razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público, depende da maioria qualificada dos membros do Tribunal. E, ainda que revogada ou modificada a norma constitucional ou legal na qual fundado o enunciado, faz-se imprescindível manifestação expressa do Supremo no sentido do cancelamento.

O verbete vinculante nº 13 revela estreme de dúvidas, de forma linear, proibições. Mostra-se inadequado, com base nele, admitir que esteja permitida a nomeação de parente, como é o caso, para a ocupação de cargo de Secretário Municipal em virtude da alegada natureza política.

Dir-se-á que essa matéria – prática de nepotismo no tocante aos chamados ocupantes de cargos políticos, não eletivos – foi debatida no julgamento do recurso extraordinário nº 579.951, relator o ministro Ricardo Lewandowski, citado quando da edição do paradigma. Caberia reclamação, levando em conta esse precedente? A resposta é desenganadamente negativa. Aquele pronunciamento foi formalizado, antes do enunciado, em processo subjetivo, a envolver as partes nele identificadas. Um terceiro não pode evocar o desrespeito à decisão, senão apenas ao verbete vinculante a seguir publicado, o qual não contempla a exceção que os interessados buscam ver reconhecida.

Não agasalhada, com fundamento no enunciado vinculante nº 13, a nomeação de mulher de Prefeito para cargo de Secretário Municipal, não

**RCL 31732 / SP**

há espaço para analisar, nesta via – da reclamação –, a situação subjetiva da interessada Ana Carolina Cenedesi Bertolini, relativamente à conformidade do perfil ao esperado do ocupante da posição de Secretária de Assistência Social do Município de Dracena, considerado, inclusive, o subjetivismo ínsito a tal propósito. Ficam, por esse motivo, prejudicados os argumentos suscitados quanto a esse aspecto, até mesmo em razão da impossibilidade de abertura de fase instrutória no âmbito da reclamação. Tomá-la como imprópria, ante a arguida necessidade de se averiguar o atendimento desses elementos fáticos, é inverter a lógica e esvaziar o cabimento, em que pese a norma expressa contida no artigo 103-A da Constituição Federal.

O objetivo do verbete vinculante nº 13 não é aferir a qualidade do trabalho desempenhado por “servidor-parente”, utilizando a expressão empregada pelo ministro Ricardo Lewandowski no julgamento do extraordinário de nº 579.951. Conforme consignado por Sua Excelência, faz-se em jogo a forma de provimento de cargos públicos não eletivos, o critério de seleção impessoal e cercada de moralidade, surgindo imprescindível assegurar, a mais não poder, a observância de princípios republicanos mediante a igualdade de oportunidades entre aqueles igualmente capacitados a desempenhar a posição e o respeito irrestrito à Carta Política de 1988, especialmente às diretrizes maiores da Administração Pública, dentre as quais se destacam a moralidade, a impessoalidade e a eficiência.

Sob o ângulo da forma de provimento, admitir a legitimidade da situação retratada na inicial significa criar privilégio indevido. Enquanto a escolha do Prefeito depende do voto e a dos servidores, titulares de cargos públicos com funções administrativas, da aprovação em concurso público, não se teria controle sobre a investidura nos chamados cargos políticos não eletivos, ocupados por auxiliares, de alto nível, presumindo-se técnicos, do Chefe do Executivo.

Tornando definitiva a liminar, julgo procedente o pedido formulado, para cassar a Portaria DPG nº 1.146, de 18 de julho de 2017, subscrita pelo Prefeito do Município de Dracena/SP.

**RCL 31732 / SP**

Declaro prejudicados os agravos internos interpostos contra a decisão mediante a qual implementada a medida acauteladora.

É o voto.

**RECLAMAÇÃO 31.732 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**ACÓRDÃO**  
**RECLTE.(S)** : **VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA**  
**ADV.(A/S)** : **RAPHAEL MARCONDES KARAN**  
**RECLDO.(A/S)** : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE**  
**DRACENA**  
**BENEF.(A/S)** : **ANA CAROLINA CENEDESI BERTOLINI**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA**

**VOTO**

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes:** Trata-se de Reclamação contra ato que supostamente teria violado a Súmula Vinculante 13.

Adoto o relatório apresentado pelo Ministro Relator ao deferir a medida liminar:

NEPOTISMO VERBETE VINCULANTE Nº 13 DA SÚMULA DO SUPREMO ALCANCE LIMINAR RELEVÂNCIA DEFERIMENTO.

1. O assessor Dr. Vinicius de Andrade Prado prestou as seguintes informações:

Vigilantes da Gestão Pública, pessoa jurídica de direito privado, assevera haver Juliano Brito Bertolini, prefeito do Município de Dracena/SP, desrespeitado o teor do verbete vinculante nº 13 da Súmula do Supremo.

Segundo narra, o Chefe do Executivo local, por meio da Portaria DPG nº 1.146/2017, nomeou a própria mulher, Ana Carolina Cenedesi Bertolini, para ocupar o cargo em comissão de Secretária de Assistência Social, no que evidenciada a contrariedade ao paradigma. Ressalta o ajuizamento de ação civil pública na qual impugnado o ato, tendo o Juízo indeferido a medida acauteladora. Interposto agravo de instrumento, afirma mantido o entendimento pela Sétima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça. Cita o decidido por Vossa

**RCL 31732 / SP**

Excelência na reclamação nº 26.424, concernente a situação surgida no Município de Touros/RN.

Sob o ângulo do risco, menciona o pagamento de remuneração à interessada, a revelar dano ao erário.

Requer, em sede liminar, a suspensão dos efeitos da Portaria DGP nº 1.146/2017. Busca, alfim, a confirmação da providência e a cassação do ato.

A autoridade reclamada, nas informações, articula com a inadmissão da reclamação, dizendo não alcançadas pelo enunciado nomeações para cargos políticos. Acrescenta a impossibilidade de análise de provas no âmbito desta medida, visando aferir eventual fraude resultante do ato administrativo praticado. Discorre sobre o histórico processual da ação civil pública formalizada. Realça não esgotadas as instâncias ordinárias. Consoante argumenta, quando da análise do recurso extraordinário nº 579.951, o Supremo fez distinção entre cargos administrativos e políticos, concluindo não estarem os últimos abarcados pelo paradigma. Destaca não configurado ato de improbidade administrativa, tendo como ausentes dolo, má-fé ou afronta a princípios da Administração Pública. Tece considerações sobre a formação técnica da interessada. Evoca jurisprudência. Reporta-se aos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileira, a preverem que eventual mudança de entendimento somente pode atingir casos futuros. Entende configurada má-fé da reclamante, frisando possuir sede fora do Estado de São Paulo e manusear esta medida com o objetivo de causar comoção em desfavor do Executivo local.

É o relatório. Decido.

Na presente hipótese, em que a reclamação pretende estabelecer o cotejo entre a nomeação para cargo político e a Súmula Vinculante 13, o eminente Ministro Marco Aurélio encaminha a solução pela procedência do pedido.

Reside aqui nosso ponto de divergência, pois, ao meu ver, a Súmula

**RCL 31732 / SP**

Vinculante 13 não abrange hipótese de cargos políticos.

Nos termos do art. 113-A da Constituição, que o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus Membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar uma súmula vinculante.

Há duas exigências para aprovação da súmula vinculante: o quórum, 2/3; e reiteradas decisões sobre a mesma matéria constitucional. Por essa razão não se pode perder de vista quais foram os precedentes representativos que permitiram a edição da Súmula Vinculante 13.

Foram quatro precedentes: a ADC 12 (Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgamento em 16/2/2006, DJ de 1º/9/2006), que, inclusive, declarou a constitucionalidade da Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, vedando o nepotismo no Poder Judiciário; a ADI 1.521 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 19/3/2013, Dje de 13/8/2013); o MS 23.780 (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2005, DJ 3/3/2006); e o RE 579951 RG (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008, Dje de 23/10/2008, resultando no julgamento do Tema 66, com tese fixada no sentido de 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”*.

A questão discutida em todos esses quatro precedentes centrou-se no art. 37, V, do texto constitucional, abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;



**RCL 31732 / SP**

Como se observa, a discussão centrou-se nas nomeações para cargos em comissão e funções de confiança da administração pública. Ou seja, em nenhum momento, tanto nos debates quanto nos precedentes que levaram à súmula, discutiu-se a nomeação para cargos políticos, até porque a previsão de nomeação do primeiro escalão do chefe do Executivo está no art. 84 da Constituição Federal.

Isso se repete, vamos dizer assim, no nosso presidencialismo estadual e no nosso presidencialismo municipal. É uma característica que vem lá de trás da Constituição norte-americana e da interpretação, porque não previa secretários de Estado ou ministros, mas a interpretação de que ao chefe do Executivo compete livremente escolher os seus auxiliares diretos. E a própria Constituição diz:

"Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado."

Dessa maneira, não há em nenhum dos precedentes que deram ensejo ao nascimento da Súmula Vinculante 13, nem nas discussões, nos debates, para finalizar o próprio enunciado, remissão aos cargos políticos.

É, além disso, uma característica e uma tradição a livre escolha de ministros, conseqüentemente, secretários de Estado e secretários Municipais, a livre escolha do chefe do Executivo. E não é só no presidencialismo: no parlamentarismo. Basta ver que, recentemente, nós tivemos - acabou pedindo demissão - o Primeiro-Ministro inglês, Boris Johnson, nomeou o irmão dele para ministro, ministro dos transportes.

Ou seja, dessa livre escolha - e o exemplo mais famoso do presidencialismo norte-americano, John Kennedy nomeando Robert Kennedy para Secretário de Justiça, Ministro da Justiça e Procurador-Geral - nasce presidencialismo; no Brasil, vem com essa liberdade.

Independente dessa discussão mais a fundo - porque o próprio Ministro-Relator bem colocou, já há uma repercussão geral -, parece-me que, aqui, a grande distinção é que a construção do enunciado e todos os precedentes se referiam especificamente ao art. 37, V, CF/1988, e não a

**RCL 31732 / SP**

cargos políticos e nomeação política.

Por essas razões, meu posicionamento é firme no sentido de que a nomeação de parente, cônjuge ou companheira para cargos de natureza eminentemente política, como no caso concreto, em que a esposa do Prefeito foi escolhida para exercer cargo de Secretária Municipal, não se subordina ao Enunciado Vinculante 13, conforme a conclusão formada no julgamento da Rcl 30.466, cuja ementa segue reproduzida:

EMENTA: NOMEAÇÃO PARA CARGOS POLÍTICOS DO PRIMEIRO ESCALÃO DO PODER EXECUTIVO. CRITÉRIOS FIXADOS DIRETAMENTE PELO TEXTO CONSTITUCIONAL. EXCEPCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DA SV 13 NO CASO DE COMPROVADA FRAUDE. INOCORRÊNCIA. NOMEAÇÃO VÁLIDA. DESPROVIMENTO. PRECEDENTES.

1. Legitimidade recursal concorrente reconhecida (RE 985.392 RG, REL. MIN. GILMAR MENDES, DJE DE 10/11/2017).

2. O texto constitucional estabelece os requisitos para a nomeação dos cargos de primeiro escalão do Poder Executivo (Ministros), aplicados por simetria aos Secretários estaduais e municipais.

3. Inaplicabilidade da SV 13, salvo comprovada fraude na nomeação, conforme precedentes (Rcl. 7590, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/9/2014, DJe de 14/11/2014, Rcl 28.681 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Dje de 7/2/18; Rcl 28.024 AgR, Primeira Turma, Rel, Min. ROBERTO BARROSO, Dje de 29/5/18).

4. Agravos regimentais aos quais se nega provimento. (Rcl 30.466, de minha relatoria, 1ª Turma, Dje de 26/11/2018).

Diante do exposto, voto pela IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO, tornando sem efeito a medida liminar anteriormente concedida.

05/11/2019

PRIMEIRA TURMA

RECLAMAÇÃO 31.732 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, também, com todas as vênias ao Ministro Marco Aurélio, essa é uma posição que já vinha sustentando doutrinariamente, inclusive antes de tomar posse no Supremo Tribunal Federal.

Se me permitem lembrar, como advogado, fui o autor da ação declaratória que motivou a súmula vinculante, proibindo o nepotismo no Poder Judiciário. Uma ação proposta em nome da AMB, na época presidida pelo hoje Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina Rodrigo Collaço.

Mas também penso que a súmula se refere a cargos em comissão e funções de assessoramento, e não a cargos políticos. Inclusive porque os cargos políticos têm uma visibilidade pública que expõe a autoridade política nomeante à reação e à rejeição do próprio eleitorado, já não acontecendo – penso – nos cargos em comissão que não têm evidentemente essa visibilidade.

A única ressalva feita em minhas decisões monocráticas nessa matéria é sobre a situação de inequívoca falta de razoabilidade por manifesta ausência de qualificação técnica ou idoneidade moral.

E eu não excluiria, Presidente, a possibilidade de que, em ação civil pública, se pudesse discutir eventual moralidade de uma nomeação, tendo em vista a formação, a qualificação, os antecedentes da pessoa nomeada. Mas, em reclamação, salvo hipótese de ostensiva falta de razoabilidade, não vejo como fazermos essa análise. Portanto, entendo que a nomeação para cargos políticos está fora do alcance da Súmula Vinculante 13.

De modo que estou acompanhando a divergência.

05/11/2019

PRIMEIRA TURMA

RECLAMAÇÃO 31.732 SÃO PAULO

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Presidente, as reclamações em julgamento se fazem por inobservância da Súmula Vinculante 13 desta Suprema Corte. A meu juízo, com todo respeito ao eminente Ministro Marco Aurélio, na linha defendida pelo Ministro Alexandre de Moraes e agora Ministro Roberto Barroso, não tem aplicação a cargos políticos.

Eu também distingo a hipótese de nepotismo no caso de cargos políticos àquelas em que há uma verdadeira inidoneidade ou uma desqualificação técnica absoluta. Mas nessas hipóteses, essa circunstância terá de ser examinada em ação própria. Disso não se cogita aqui.

Peço vênia ao eminente Relator para acompanhar a divergência e julgo improcedente as reclamações.

**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**RECLAMAÇÃO 31.732**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECLTE.(S) : VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA

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

RECLDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA

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

BENEF.(A/S) : ANA CAROLINA CENEDESI BERTOLINI

ADV.(A/S) : PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA (DF013024/)

**Decisão:** A Turma, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na reclamação, mantendo os atos reclamados, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio, Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 05.11.2019.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

João Paulo Oliveira Barros  
Secretário da Turma