



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**NEPOTISMO DE FORMA DIRETA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
NO ÂMBITO MUNICIPAL.**

ORIENTANDO (A) – THAWANNY PEREIRA DOS SANTOS
ORIENTADORA – Prof^a. Dra. FÁTIMA DE PAULA FERREIRA

GOIÂNIA
2022

THAWANNY PEREIRA DOS SANTOS

**NEPOTISMO DE FORMA DIRETA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
NO ÂMBITO MUNICIPAL.**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Profa. Orientadora – Dra. Fátima de Paula Ferreira

GOIÂNIA
2023

SUMÁRIO

RESUMO.....	03
INTRODUÇÃO	03
1 NEPOTISMO.....	05
1.1 ORIGEM E CONCEITO DE NEPOTISMO	05
1.2 ESPÉCIES	07
1.2.1 NEPOTISMO DIRETO	07
1.2.2 NEPOTISMO CRUZADO.....	07
1.3 GRAU DE PARENTESCO QUE CONFIGURA NEPOTISMO	08
1.4 EXCEÇÕES DO NEPOTISMO.....	08
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	09
2.1 CONCEITO	10
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	11
2.2.1 OBJETIVOS	12
2.2.2 COMPETÊNCIAS.....	13
3 VEDAÇÃO DO NEPOTISMO.....	14
3.1 SÚMULA VINCULANTE Nº13.....	15
3.2 VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
3.2.1 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	17
3.2.2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE	18
3.2.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	19
3.3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	20
CONCLUSÃO	22
REFERÊNCIAS.....	23

NEPOTISMO DE FORMA DIRETA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL

Thawanny Pereira dos Santos¹

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo analisar a ocorrência do nepotismo na administração pública no âmbito municipal. Nepotismo é a contratação de familiares para cargos em comissão ou de confiança na administração pública, que ao ser praticado fere diretamente os princípios constitucionais. A supracitada prática não possui lei formal, entretanto tem-se a Súmula Vinculante nº 13, que veda expressamente a prática do nepotismo, e caso seja descumprida, é aplicada como pena ao gestor público a condenação por improbidade administrativa. A prática do nepotismo atrapalha o funcionamento do município, tendo em vista que o gestor público tem o dever de trabalhar em prol da população, não colocando seu interesse particular acima do interesse coletivo. O intuito da presente pesquisa foi discorrer sobre o nepotismo direto na administração pública do município. Para tanto, foi necessário conceituar o nepotismo e discorrer sobre suas espécies, analisar a administração pública municipal em seus objetivos e competências e verificar as vedações do nepotismo, bem como, os princípios que são violados. Dessa forma, a pesquisa foi realizada utilizando o método hipotético-dedutivo, a qual partiu de uma ideia geral, para atingir uma conclusão específica. Com isso, conclui-se a presente pesquisa, demonstrando que a prática do nepotismo acarreta prejuízos ao município, e ainda abre brecha para atos corruptos, sem muito alvoroço. Por fim, foi mostrado a abrangência da Súmula Vinculante nº 13, o dever da administração pública para com a população, e ainda, o direito que a população possui de estar ciente dos atos praticados pela administração pública, bem como, o direito de requisitar transparência e probidade por parte da gestão.

Palavras-chave: Nepotismo; Administração Pública Municipal; Princípios Constitucionais; Súmula Vinculante nº 13.

INTRODUÇÃO

O tema que será abordado é de amplitude nacional, e terá como objetivo aprofundar em como a prática desse ato, uma vez configurada, acarreta inexorável consequência ao serviço público. Primeiramente, o presente tema a ser estudado será o nepotismo, que se define pelo favorecimento de familiares sejam por consanguinidade ou por afinidade até terceiro grau para cargos em comissão ou de

¹Acadêmica do 9º período do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

confiança na administração pública, onde a autoridade pública exerce a sua função para favorecimentos particulares e não em benefício da coletividade, o qual tem o dever de fazer, já que foi escolhido pela população para representá-los, pois os bens e entes estatais pertencem ao povo, e não aos governantes.

A proibição de nomear ou designar parentes para cargos em comissão ou de confiança, assim como a respectiva manutenção, nasce diretamente da Constituição Federal, não necessitando de lei específica, já que sua prática fere diretamente os princípios constitucionais. Conforme dispõe o art. 37 da Constituição Federal, a administração pública direta e indireta deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entretanto, a prática do nepotismo apresenta grave ofensa a alguns desses princípios, o que configura ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei nº 8429/92.

Uma vez que a autoridade pública prioriza seus familiares, afeta o princípio da impessoalidade, que estabelece o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa. Também desrespeita os princípios da moralidade e da eficiência, podendo acarretar a incompetência administrativa da pessoa contratada, sem ter a qualificação adequada e mérito para permanecer na função e facilita ainda mais a prática de corrupção, pagamento de propinas e desvio de verbas.

Grande parte da população não tem conhecimento dos seus direitos e acaba que em alguns casos é cometido o nepotismo, e por falta de entendimento da sociedade, acabava se tornando um ato legal. O estudo é de suma importância para que as pessoas tomem conhecimento que seus interesses como cidadão são resguardados por lei. A prática é prejudicial para o funcionamento do Município porque priva profissionais capacitados de concorrer a cargos importantes. Quantos profissionais qualificados são deixados de ser contratados para dar vaga a familiares de gestor que se quer sabem exercer a função. Além de não oferecer um serviço de qualidade, só se encontra nessa posição pelo fato de o familiar ter o poder de colocá-la.

O agente público deve exercer o cargo que lhe foi confiado buscando o interesse público para garantir um estado comprometido com a cidadania e a justiça social. Sendo assim, torna-se interessante analisar algumas das vertentes do

nepotismo, objetivando coibi-lo em todas as suas formas, ainda que sejam bastante veladas.

Esse trabalho teve por objetivo geral discorrer sobre o nepotismo de forma direta na administração pública no âmbito municipal. E por objetivos específicos: conceituar nepotismo, bem como discorrer sobre suas espécies; analisar a administração pública municipal em seus objetivos e competências e verificar as vedações do nepotismo, estudar os princípios que são violados com a prática e definir o que é improbidade administrativa.

A escolha do tema foi em razão das seguintes dúvidas: Qual o impacto a prática do nepotismo ocasiona no âmbito da administração pública? e como essa prática facilita em esquemas de corrupção.

A metodologia utilizada na elaboração da pesquisa foi o método científico hipotético-dedutivo, com uma abordagem qualitativa, a partir de pesquisas bibliográficas, que compreende doutrinas, jurisprudências e artigos científicos e complementada pelo estudo da legislação.

Por fim, a realização da presente pesquisa teve como base os ilustres doutrinadores Hely Lopes Meirelles, Emerson Garcia, Pedro Lenza, José dos Santos Carvalho Filho, Alexandre de Moraes e outros conceituados doutrinadores.

1 NEPOTISMO

A princípio, antes de aprofundar no tema específico do presente artigo é importante evidenciar o surgimento do nepotismo, e algumas informações pertinentes para se ter uma boa compreensão do conteúdo.

1.1 Origem e Conceito de Nepotismo

De acordo com o escritor Bellow, não se tem uma data precisa de quando surgiu o nepotismo, porém de uma análise geral, pode-se entender que tenha surgido com a existência humana, visto que é característico do ser humano proteger aqueles que se tem laços fraternais, sendo o objetivo do nepotismo, o favorecimento de parentes e a defesa de interesses pessoais.

Assim, o escritor Adam Bellow esclarece a história do nascimento do nepotismo

Se a seleção por parentesco representa indubitavelmente o ponto de partida do nepotismo humano, trata-se de apenas um elemento de impulso que depende tanto da cultura quanto da natureza. Pode-se realmente considerar o nepotismo a base primordial da cultura, uma vez que a cultura, de acordo com os antropólogos, constrói-se a princípio com os laços de cooperação entre parentes próximos. A cultura, na verdade, é aquilo que as pessoas fazem com esses vínculos naturais, usando-os para criar os recursos sociais necessários para a sobrevivência. Pela associação da seleção por parentesco com o altruísmo recíproco e meios de coerção, o nepotismo evoluiu bem além da sua origem biológica para desempenhar função crucial na formação das sociedades humanas. A seleção por parentesco biológico é responsável pela ligação mãe-filho e em boa parte pela própria família. A mistura da seleção por parentesco biológico com o altruísmo recíproco faz o nepotismo da família alastrar-se pelo bando – ele próprio composto na maior parte por parentes consangüíneos. Com o surgimento do tabu do incesto e a invenção do casamento e do parentesco, a rede de sentimentos nepotísticos estende-se entre indivíduos não aparentados e outros grupos. A partir daí, o nepotismo floresce numa miríade de laços de parentesco. O nepotismo não passa de um fruto da família. (BELLOW, 2006, p. 86 apud COUTO, 2016, p. 13).

Ainda segundo o escritor americano Bellow, a origem do nepotismo está descrita nos dicionários da seguinte maneira:

Os dicionários atribuem a palavra “nepotismo” ao latim nepos, que significa sobrinho ou neto. (...) Na realidade, a palavra deriva do italiano nepote, que pode referir-se a praticamente qualquer membro da família, de qualquer geração, homem ou mulher. O termo nepotismo foi cunhado no século XIV ou XV para indicar a prática corrupta de nomear parentes do papa para a administração – geralmente filhos ilegítimos, ditos sobrinhos – e por muito tempo essa origem eclesiástica refletiu-se nos dicionários. (...) A definição moderna de nepotismo é favoritismo fundado na relação de parentesco. (BELLOW, 2006, p. 22 apud MACIEL, 2009, p. 9).

Etimologicamente no ensinamento de Francisco Torrinha (TORRINHA, *Dicionário Latino Português*, p. 550-551, apud GARCIA, ALVES, 2013, p. 968), “nepotismo deriva do latim nepos, nepotis, significando, respectivamente, neto, sobrinho. Nepos também indica os descendentes, a posteridade, podendo ser igualmente utilizado no sentido de dissipador, pródigo, perdulário e devasso”.

Com isso, o gestor público nomeia seus parentes para cargos em comissão ou de confiança, com o intuito de preservar os seus interesses particulares e proteger os seus familiares.

No que diz respeito ao conceito do nepotismo, o Conselho Nacional de Justiça² preleciona:

Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco. Nepotismo é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público. O fundamento das ações de combate ao nepotismo é o fortalecimento da República e a resistência a ações de concentração de poder que privatizam o espaço público. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. O QUE É NEPOTISMO?).

Destarte, de uma forma geral entende-se que o Nepotismo nada mais é que a designação de familiares para a ocupação de cargos em comissão ou de confiança no âmbito da administração pública, por parte do gestor, visando seu interesse pessoal e não da população, a qual o elegeu para representá-los.

1.2 Espécies de Nepotismo

Existem dois tipos de nepotismo na administração pública que são passíveis de punição, entretanto o objeto de estudo da presente pesquisa será voltado para a prática do nepotismo de forma direta.

1.2.1 Nepotismo Direto

O Nepotismo direto é a forma mais comum de se acontecer, onde a autoridade competente nomeia seus próprios parentes para cargos em comissão ou de confiança, dando a eles o privilégio de exercer tal função pelo simples fato de ser familiar, deixando de contratar pessoas realmente qualificadas para o cargo.

1.2.2 Nepotismo Cruzado

O Nepotismo Cruzado ocorre quando dois agentes públicos empregam familiares, um do outro, como troca de favores.

Para tanto, esse é o entendimento de Garcia

O que se tem aqui é um mecanismo fraudulento utilizado para burlar a vedação ao nepotismo, de modo que cada um dos agentes em conluio nomeia, para a respectiva estrutura de poder, os parentes do outro, sendo a recíproca verdadeira. Não é por outra razão que a Súmula Vinculante n. 13 considerou ilícitas as designações recíprocas. (GARCIA, ALVES, 2013, p. 978).

² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/o-que-e-nepotismo/>. Acesso em: 15/nov/2022.

Isto posto, tem – se evidenciado como se configura o Nepotismo Cruzado.

1.3 Grau de parentesco que configura nepotismo

Para que seja configurado nepotismo entende-se como familiar o cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.

Assim, Carvalho Filho preleciona

Desse modo, considerou ofensiva à Constituição qualquer nomeação – para cargos ou funções de confiança, ou ainda funções gratificadas – de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, do agente nomeante ou de servidor que, na mesma pessoa jurídica, ocupe cargo de direção, chefia ou assessoramento. A vedação estende-se à administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 25).

O parentesco por consanguinidade é demarcado por dois tipos, sendo eles: parentesco em linha reta, que consiste nos descendentes e nos ascendentes, consanguíneos ou por afinidade. Já os parentes colaterais são irmãos, tios e sobrinhos, primos e tios-avôs.

Assim, no parentesco em linha reta, o vínculo é mais forte, uma vez que se trata de descendentes e ascendentes (consanguíneos), ou sogro, sogra e afilhado (afinidade decorrente de casamento ou união estável). Já o parentesco colateral ou transversal é aquele que possui um ascendente em comum, sem descender um do outro.

No entanto, a contratação de primos, é permitida, pois os primos são considerados parentes de 4º grau e a proibição de contratação se dá a parentes em até 3º grau.

1.4 Exceções do Nepotismo

O artigo 4º do Decreto Federal nº 7203/10 expressa as exceções de contratação de familiares que não são considerados nepotismo. Assim dispõe o supracitado artigo:

Art. 4º Não se incluem nas vedações deste Decreto as nomeações, designações ou contratações:

I - de servidores federais ocupantes de cargo de provimento efetivo, bem como de empregados federais permanentes, inclusive aposentados, observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo ou emprego de origem, ou a compatibilidade da atividade que lhe seja afeta e a complexidade inerente ao cargo em comissão ou função comissionada a ocupar, além da qualificação profissional do servidor ou empregado;

II - de pessoa, ainda que sem vinculação funcional com a administração pública, para a ocupação de cargo em comissão de nível hierárquico mais alto que o do agente público referido no art. 3º;

III - realizadas anteriormente ao início do vínculo familiar entre o agente público e o nomeado, designado ou contratado, desde que não se caracterize ajuste prévio para burlar a vedação do nepotismo; ou

IV - de pessoa já em exercício no mesmo órgão ou entidade antes do início do vínculo familiar com o agente público, para cargo, função ou emprego de nível hierárquico igual ou mais baixo que o anteriormente ocupado.

Parágrafo único. Em qualquer caso, é vedada a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança sob subordinação direta do agente público.

Uma exceção que aparece em alguns pontos do decreto supramencionado, porém não aparece no artigo 4º, que trata das exceções, é a contratação por meio de concurso público ou processo seletivo. Nesses casos, a idoneidade do processo assegura o direito dos candidatos selecionados de tomar posse em seus cargos por mérito.

Outra exceção ao nepotismo, que passou a figurar desde as decisões do STF de 2008, é a da nomeação de parentes para a ocupação de cargos estritamente políticos.

Com isso, Carvalho Filho preceitua

Ficaram, porém, fora da proibição as nomeações de parente para cargos políticos, como os de Ministro ou Secretário Estadual ou Municipal, e isso em virtude de terem esses cargos natureza eminentemente política, diversa, portanto, da que caracteriza os cargos e funções de confiança em geral, os quais têm feição nitidamente administrativa. Sendo assim, será lícito que Governador nomeie irmão para o cargo de Secretário. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 25).

Cargos políticos não são cargos da administração pública, mas sim cargos que lidam diretamente com o cotidiano político de membros do Poder Executivo, como secretarias e assessorias.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As ponderações a serem apresentadas no presente capítulo serão voltadas para a administração pública, para que o estudo sobre o nepotismo seja complementado e o entendimento sobre o tema em estudo seja bem compreendido.

2.1 Conceito

Quando se refere a expressão “Administração Pública”, pode se entender que se trata da gestão de interesses públicos, que concerne no interesse das pessoas, no qual o gestor tem o dever de atuar na defesa e promoção da população. A referida expressão pode ser empregada em dois sentidos, sendo o sentido objetivo e o sentido subjetivo.

Assim Moraes define

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. (MORAES, 2003, p. 242).

Portanto, a administração pública no sentido objetivo refere-se a própria função ou atividade administrativa que são as pessoas jurídicas, e no sentido subjetivo relaciona-se com os órgãos e agentes públicos que exercem atividades administrativas.

No tocante sobre administração, Meirelles disserta:

A administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. (MEIRELLES, 2015, p. 67).

Ao falar em aparelhamento do Estado, considera – se a ideia da estrutura do Estado, voltada para o atendimento de suas tarefas essenciais, visando o bem comum. Ao dizer que a administração não pratica atos de governo, Meirelles faz uma comparativa para fundamentar seu ponto de vista, esclarecendo que governo é atividade política e discricionária, enquanto administração é atividade neutra,

normalmente vinculada à lei. A conduta do governo é independente, entretanto a conduta da administração é hierarquizada.

A Administração Pública em sentido amplo, abrange a função política, que estabelece as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa. Em sentido estrito, somente atente a execução de atividades administrativas, não compreendendo a função política.

Em suma, Meirelles conceitua administração:

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular, se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. (MEIRELLES, 2018, p. 85).

Dessa forma, a ideia que o autor supracitado demonstra é que ao falar em administração, já se tem uma predefinição que administrar é bem mais amplo do que simplesmente estar no poder, é representar o povo, gerenciar seus interesses e trazer benefícios para toda a população.

2.2 Administração Pública Municipal

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Município passou a ser ente federado, dotado de autonomia, autonomia esta com previsão legal no artigo 29 da Carta Magna de 1988, onde prevê os regimentos dos municípios, dotados de suas próprias Leis Orgânicas, as quais possuem, em tese, natureza de Constituição. Entretanto, há entre os doutrinadores, divergências quanto a essa previsão, onde uns consideram os municípios entes da federação e outros discordam dessa afirmação.

Apesar de haver contradições, o único entendimento a ser levado em consideração é que os municípios são entes federativos, dotados de autonomia própria, materializados por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. O município possui personalidade jurídica de Direito Público Interno nos termos do artigo 41 do Código Civil.

Em relação a criação dos municípios, Nascimento, Di Pietro e Mendes tem o seguinte entendimento:

Os municípios são criados por lei estadual, com personalidade jurídica de direito público interno. Na visão política, é uma expressão administrativa descentralizada para atender às peculiaridades locais, no que tange ao âmbito de sua competência. (NASCIMENTO, DI PIETRO, MENDES, 2018, p. 99 apud PELLEGRINO, 2000, p. 13).

Os municípios têm a capacidade de proporcionar com mais precisão um melhor atendimento as demandas da população, já que, ao ser um poder local, tem mais condições de suprir as necessidades das pessoas.

Ao falar em poder local, tem se o entendimento que a jurisdição dos municípios alcança somente os interesses locais, no âmbito de suas competências. Assim dispõe o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local.”

O interesse local é aquele no qual há predominância e não exclusividade dos interesses do Município com relação aos Estados e à União. O interesse local não exclui o interesse geral do Estado ou da União. Nesse sentido, Nascimento, Di Pietro e Mendes preceitua:

O conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o de interesse local. Cairá, pois, na competência Municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma data comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. (NASCIMENTO, DI PIETRO, MENDES, 2018, p. 112 apud BASTOS, 2001, p. 215).

A Administração Pública Municipal tem a competência de encaminhar as necessidades da população local, para a União e Estado, buscando solucionar e sanar os conflitos, sempre observando e respeitando o interesse coletivo, tratando a todos de forma justa e igualitária.

Destaca - se que a administração municipal é gerenciada pelo Prefeito que, como chefe do Executivo, tem o dever de comandar, supervisionar e coordenar os

serviços de interesse local, sendo apoiado por Secretários Municipais, Coordenadores ou Diretores de Departamento, conforme a estruturação da Prefeitura e as incumbências atribuídas.

2.2.1 Objetivos

A finalidade da Administração Pública Municipal é a diligência da população, onde o gestor escolhido, tem o dever de trabalhar e buscar melhorias para o município, garantir para a população um lugar digno de se habitar, prestar um bom serviço e ajudar no crescimento do local.

No tocante, Costa disserta:

O Município tem capacidade para constituir patrimônio próprio, administrar seus interesses, adquirir direitos e contrair obrigações, passando a ser responsável por todos os bens públicos e serviços de interesse local situados em sua circunscrição territorial, bem como os encargos a eles relativos. (COSTA, 2014, p. 120).

A população deve participar dessa administração, uma vez que as atribuições da administração pública municipal são voltadas para o interesse coletivo, é preciso que o gestor do município foque em diversos aspectos da sociedade que contribuam para que o público tenha uma ótima qualidade de vida.

A função do gestor do município é administrar visando o bem comum e os interesses coletivos, trabalhando de forma honesta, para garantir uma boa qualidade de vida para a população. É gerir com competência e buscar sempre inovações para melhorar o município, não é só estar no poder e nada realizar em prol dos que o escolheram, estar a frente da administração de um município vai além da posição de dirigente.

2.2.2 Competências

O município possui competências atribuídas pela Constituição Federal, fazendo com que estes participem do mesmo plano de condições da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal. As leis orgânicas do município devem seguir os princípios constitucionais federais e estaduais, porém para que não seja violada a autonomia municipal, pelas outras entidades federadas, foram-lhe asseguradas diversas competências expressas, que no entendimento de Nelson Nery Costa (COSTA, 2014, p. 122), a “competência expressa do Município é voltada para os

assuntos de interesse local, devendo prevalecer sobre as competências federais e estaduais”.

A competência expressa que o município possui, no que se refere a assuntos de interesse local, a qual prevalece sobre as competências federais e estaduais, está descrita no inciso I, artigo 30 da Constituição Federal, que dispõe que ao Município compete “legislar sobre assuntos de interesse local”. Outra competência do município é a competência suplementar, que está disposta no inciso II do artigo supracitado, que se refere a atribuição do município de complementar disposições sobre matéria federal ou estadual, no que couber, obedecendo sempre as disposições gerais inseridas na norma federal ou estadual.

A Constituição Federal definiu o rol de assuntos que são de competência do município e que devem ser estabelecidos em legislação própria, denominada esta de Lei Orgânica Municipal (PONTES, 2012). O município tem o poder de editar sua própria lei orgânica, ou seja, o poder de promulgar a lei básica de sua organização, devendo respeitar os requisitos e princípios da Constituição Federal e a Constituição do respectivo Estado-membro. Quanto as outras competências municipais, estas estão previstas no artigo 30 da Constituição Federal.

Por todo exposto, conclui-se que o município pode instituir e arrecadar tributos que lhe compete, promover o ordenamento territorial e também legislar sobre assuntos locais.

3 VEDAÇÃO DO NEPOTISMO

A ocorrência do nepotismo na administração pública é mais comum do que se imagina, a referida prática traz para o âmbito da administração pública, inúmeras consequências. A prática do nepotismo traz resultados negativos para administração pública, como por exemplo a corrupção com a intenção de conseguir benefícios pessoais, colocando de canto o interesse coletivo.

Há entre a corrupção e o nepotismo uma relação quanto ao privilégio nos interesses pessoais em prejuízo do interesse público. Nesse sentido observa-se o entendimento de Garcia e Alves quanto a essa relação

a corrupção se apresenta como um meio de degradação do interesse público em prol da satisfação do interesse privado. O agente público,

apesar de exercer suas funções no âmbito de uma estrutura organizacional destinada à consecução do bem comum, desvia-se dos seus propósitos originais e passa a atuar em prol de um interesse privado bipolar, vale dizer, aquele que, a um só tempo, propicia uma vantagem indevida para si próprio e enseja um benefício para o particular que compactuou com a prática corrupta. (GARCIA, ALVES, 2013, p. 98)

Sendo assim, a prática do nepotismo e a corrupção tem entre si o intuito de priorizar o interesse particular, visando o bem próprio, em vez de sobrepor o interesse público.

Portanto, tem – se no presente capítulo o estudo da competência da Súmula vinculante nº 13, que tem a finalidade de cessar a incidência do nepotismo na administração pública, quais os princípios constitucionais que são violados com a prática do nepotismo e a definição de improbidade administrativa.

3.1 Súmula Vinculante nº 13

Com o propósito de erradicar definitivamente da administração pública brasileira a reprovável figura do nepotismo e o favorecimento de familiares dos agentes públicos através de nomeação, para ocupação de cargos em comissão ou de confiança, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13.

A ocorrência da prática do nepotismo no âmbito da administração pública é recorrente, mesmo essa prática violando diretamente os princípios constitucionais.

Os tribunais têm entendido que a prática do nepotismo ofende os princípios constitucionais, conforme se observa nas seguintes ementas dos recentes julgados:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CARACTERIZAÇÃO DE NEPOTISMO. TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. PAI DA RESPONDENTE. BURLA. OMISSÃO. EFEITOS INFRINGENTES. 1. A lacuna na prestação da atividade jurisdicional é fator que caracteriza a omissão, a qual, por sua vez, é um dos requisitos para o cabimento dos Embargos de Declaração. A omissão pode dar-se, inclusive, na análise da prova carreada aos autos, quando o julgador deixa de observá-la ao tempo do julgamento. 2. A omissão na análise da prova, considerada robusta e suficiente, a atestar a prática de nepotismo, pode gerar, ao tempo do julgamento dos Embargos de Declaração, a modificação do julgado recorrido, aplicando-se, destarte, o denominado efeito infringente. 3. **Nessa senda, a prática de nepotismo é uma nódoa que deve ser combatida, à luz dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, razão pela qual, inúmeros atos infralegais foram editados nos últimos anos pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos Tribunais, assim como editada a Súmula**

Vinculante n. 13. Imperioso destacar, **nesse sentido, que ocorre o nepotismo quando presente, nas nomeações, influência por conta de parentesco, sempre de forma premeditada, com um modus operandi obscuro e tendencioso, a partir de uma espécie de burla.**

4. Nesse toar, o § 2º do art. 39 da Lei dos Cartórios (Lei 8.935/1994) prevê que extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente, o qual não poderá ser parente até o terceiro grau do antigo delegatário (§ 2º do art. 2º do Provimento 77-CNJ). Desse modo, a filha do antigo e falecido delegatário, por ser parente em primeiro grau, ainda que a mais antiga na serventia extrajudicial, não pode ser designada respondente, porquanto, assim, ter-se-á como caracterizado o nepotismo. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES.

(TJ-GO - Mandado de Segurança (CF; Lei 12016/2009): XXXXX20188090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). MARCUS DA COSTA FERREIRA, Data de Julgamento: 12/02/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ de 12/02/2021)

(...)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NEPOTISMO - SÚMULA VINCULANTE Nº 13 - OFENSA A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - APLICAÇÃO DE SANÇÕES. 1. **Configura-se ato de improbidade administrativa aquele que fere direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente da existência de enriquecimento ilícito ou de lesão ao erário público.** Imperioso, para tanto, o dolo genérico - vontade livre e consciente do agente em praticar a conduta descrita na lei -, prescindível, para tanto, a existência de dano material ao erário. Inteligência do art. 11, da Lei federal nº 8.429/1992. 2. Prescinde de lei em sentido formal a proibição da prática do nepotismo, vez que tal emerge do art. 37 da Constituição Federal (CF). 3. **A Súmula Vinculante nº 13 veda o nepotismo em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** 4. Na fixação das sanções por ato de improbidade administrativa, deverão ser considerados a gravidade da conduta, o proveito patrimonial obtido e a extensão do dano (art. 12 da Lei federal nº 8.429/1992).

(TJ-MG - AC: XXXXX71303818001 MG, Relator: Oliveira Firmo, Data de Julgamento: 19/02/2019, Data de Publicação: 25/02/2019)

Com isso, tem-se a Súmula Vinculante nº 13, a qual proíbe expressamente a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

Assim dispõe a referida Súmula:

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. *Publicação - DJe nº 167/2008, p. 1, em 29-8-2008.*

A princípio, o intuito da Súmula Vinculante era a expressa proibição da ocorrência do nepotismo na administração pública, uma vez que possui abrangência em todo território nacional, entretanto, não é bem assim que ocorre na prática.

A identificação da prática do nepotismo em certas circunstâncias não é tão simples, pois há eventualidades em que para confirmar se realmente há ou não a existência do nepotismo, é imprescindível uma análise minuciosa do caso em apreço, porquanto cada caso é um caso e se contrapõe dos demais pelas suas particularidades, sendo que são inúmeras hipóteses em que se pode deparar com o nepotismo. Mesmo a vedação do nepotismo não ter necessariamente lei específica, sua prática fere a Constituição Federal, tornando-se uma prática ilegal, inexistindo a necessidade de lei formal para ser configurado.

A súmula vinculante nº 13 foi editada com o objetivo de vedar a prática do nepotismo na administração pública em relação a cargos especificadamente administrativos, sendo assim, a referida súmula não alcança cargos de natureza política.

A súmula vinculante supracitada coibi a prática do nepotismo na administração pública e como já visto, para ser vedado o nepotismo não é necessário a existência de lei específica, uma vez que essa prática viola os princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal.

3.2 Violação dos Princípios Constitucionais da Administração Pública

Os princípios constitucionais que norteiam a administração pública estão previstos no art. 37 da Constituição Federal. Tais princípios elencados no texto constitucional servem como diretivas para direcionar como deve ser o comportamento dos agentes públicos e como critérios fundamentais para o bom funcionamento da administração pública.

Em suma, quando o agente público comete nepotismo, tem – se de imediato o descumprimento dos princípios que conduzem a administração pública,

fazendo com que a administração deixe de estar em conformidade com os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência.

3.2.1 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade segundo Meirelles (2016), relaciona-se com a mesma ideia que traz o princípio da finalidade, a qual o administrador público deve ter uma atuação objetiva, visando somente o atingimento do interesse público. Em hipótese alguma o gestor no desempenho de sua função pública pode buscar o interesse privado, pois nesse caso ocorre um vício, ou seja, um desvio de finalidade, também conhecido como desvio de poder.

O supracitado princípio determina que o gestor público só realize ações unicamente em prol do interesse público, não sendo legítimo realizar distinções que não se fundamente juridicamente, pois o administrador público não tem direito de realizar atos com o intuito de prevalecer seus interesses e concepções pessoais.

Exemplificando, Lenza afirma:

Em interessante constatação, se todos são iguais perante a lei (art. 5.o, caput), necessariamente o serão perante a Administração, que deverá atuar sem favoritismo ou perseguição, tratando a todos de modo igual ou, quando necessário, fazendo a discriminação necessária para se chegar à igualdade real ou material. (LENZA, 2012, p. 1276)

Portanto, o referido princípio traz a interpretação que todos devem ser tratados sem distinção, e que o gestor público ao exercício de suas atribuições tem o dever de cumprir o princípio da impessoalidade, sobrepondo sempre o interesse público aos seus interesses particulares.

3.2.2 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade apareceu como princípio da administração pública de forma expressa no caput da Constituição Federal de 1988, e quando se fala do referido princípio, tem se a ideia que para o gestor público administrar com moralidade, tem que gerir com decoro, com probidade administrativa, de forma ética, com transparência e honestidade, o gestor público que gerir com moralidade administrativa vai diferenciar o certo do errado e o justo do injusto.

Desse modo, Carvalho Filho elucida

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 72)

Quando se fala do princípio da moralidade significa dizer que não basta o administrador público seguir somente o que está escrito na lei, tem que haver honestidade e agir de boa fé no trato da coisa pública e muito cuidado ao que se tratar do interesse da coletividade. O referido princípio não se refere a moralidade comum de um indivíduo, mas sim de uma moralidade administrativa, jurídica institucional, que traz a ideia de boa administração.

A forma mais contundente de o gestor violar a moralidade administrativa, é a prática de um ato de improbidade administrativa, onde na própria Constituição prevê algumas consequências para o supradito ato no § 4º, art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

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:

(...)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Sendo assim, caso o gestor público, no exercício de suas atribuições desrespeite o princípio da moralidade, este estará sujeito as sanções supramencionadas, bem como é permitido que o Ministério Público proponha ação civil pública por ato de improbidade, com base na lei nº 8.429/92, para que o poder judiciário exerça o controle jurisdicional sobre o ato ilegal cometido contra o patrimônio público.

3.2.3 Princípio da Eficiência

A Emenda constitucional nº 19/1998, acrescentou ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência, onde a reforma administrativa procurou implementar o modelo de administração pública gerencial, com o intuito de garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos.

Moraes assim define o princípio da eficiência

é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta 27 e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. (MORAES, 2018, p. 1354)

Quando se menciona o princípio da eficiência tem – se a ideia da organização racional de recursos e meios para a prestação do serviço público com qualidade. Eficiência não significa lucro para o estado ou para quem presta o serviço público, mas sim a preocupação da administração pública com o cumprimento da finalidade dos serviços públicos e a prestação de um serviço de qualidade para a população da forma menos onerosa possível e com a máxima qualidade.

Assim é o entendimento de Meirelles

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2016, p. 105)

O princípio da eficiência visa a economicidade, agilidade, eficiência e produtividade perante a administração pública. O princípio da eficiência consiste em obrigar o gestor da administração pública em suas atribuições a buscar os melhores resultados em todos os serviços públicos oferecidos a sociedade, realizando as incumbências com prontidão, competência e rendimento funcional, por meio da aplicação da lei.

O supramencionado princípio se contrapõe ao desleixo, morosidade, negligência e omissão por parte do administrador público, uma vez que o objetivo do princípio da eficiência é a prestação de serviços públicos com celeridade, presteza, competência e qualidade.

3.3 Improbidade Administrativa

De acordo com Pazzaglini (2002), improbidade administrativa é o ato cometido por gestor em desconformidade com a letra da lei, onde há insubordinação contra as finalidades administrativas. Sucede tanto da má – fé e da hipocrisia, quanto da incompetência e incapacidade do gestor público na realização de suas atividades em prol da população.

Segundo Justen Filho

A improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1081)

Portanto, quando se comete um ato de improbidade administrativa, tem – se a violação de um dever, que o respeito e o cumprimento ao princípio da moralidade.

A Lei nº 14.230/21 introduziu inúmeras alterações na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), entre as alterações, salienta-se a previsão expressa do nepotismo direto e cruzado, como ato de improbidade administrativa que atenta aos princípios da administração pública no inciso XI do artigo 11 da Lei 14.230/21 *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

(...)

XI - nomear 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.

Quando há o descumprimento da Súmula Vinculante nº 13, é aplicado como pena a condenação por improbidade administrativa, conforme prevê o dispositivo legal.

CONCLUSÃO

O objetivo da presente pesquisa foi a ocorrência do nepotismo da administração pública municipal, no qual é relevante ressaltar que nepotismo nada mais é que o favorecimento dos vínculos familiares, onde o gestor público designa seus familiares para a ocupação de cargos em comissão ou de confiança no âmbito da administração pública. Há o nepotismo direto e o nepotismo cruzado, que para serem configurados, tem – se a contratação do cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.

No decorrer da pesquisa, foi abordado de forma geral a definição de administração pública, a qual se delimitou ao município, que cabe reforçar que o município é um ente federado dotado de autonomia própria e tem como objetivo suprir as necessidades da coletividade do município. O gestor público escolhido, tem o dever de trabalhar e buscar melhorias para o município, garantindo a população um lugar digno de se habitar, prestando serviços de qualidade e auxiliando no crescimento do local, não podendo colocar seu interesse particular acima do interesse coletivo, e ainda, tratar todos de forma igualitária.

A partir dessa premissa, verifica-se que o impacto que a prática do nepotismo ocasiona na administração pública é bastante significativa, uma vez que acarreta uma má administração e atrapalha o funcionalismo público, visto que profissionais capacitados para a função são deixados de lado, para haver o favorecimento de familiares do gestor, os quais não possuem capacidade técnica para o exercício da função. Com isso, demonstra – se que o administrador público sobrepõe seu interesse particular ao interesse público, violando assim os princípios constitucionais.

A nomeação de familiares para cargos em comissão ou de confiança, além de atrapalhar o bom funcionamento da administração pública, facilita ainda mais a corrupção, sem que haja uma grande movimentação e suspeita por parte da população, como por exemplo o desvio de verbas, onde o gestor público desvia valores para bem próprio, prejudicando assim o município e a população. E quando o agente público pratica o nepotismo, configura-se ato de improbidade administrativa, uma vez que há afronta ao princípio da moralidade.

No tocante, temos a vedação do nepotismo na administração pública, a qual está resguardada pela súmula vinculante nº 13, que proíbe a prática do nepotismo, visto que a referida prática viola os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência, sendo que o princípio da impessoalidade, tem como objetivo a imparcialidade do gestor público no exercício de sua função, e que tem o dever de realizar ações somente em prol da coletividade. O princípio da moralidade, tem a finalidade de administrar com honestidade e decoro. E quanto ao princípio da eficiência, este relaciona – se com a prestação de serviços de qualidade, eficientes, com aptidão e da forma menos onerosa possível.

Por fim, conclui-se que o há a vedação do nepotismo na administração pública. E para que essa prática não seja recorrente, compreende – se a importância da participação da população nos atos da administração pública, requerendo transparência e honestidade na administração. E ainda, uma maior atenção das instituições de fiscalização, tornando-se mais frequente no exercício de fiscalizar.

9. REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: senado, 1988.

_____. Tribunal de Justiça de Goiás. **Mandado de Segurança** (CF; Lei 12016/2009): XXXXX20188090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). MARCUS DA COSTA FERREIRA, Data de Julgamento: 12/02/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ de 12/02/2021.

_____.Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Civil Pública**: XXXXX71303818001 MG, Relator: Oliveira Firmo, Data de Julgamento: 19/02/2019, Data de Publicação: 25/02/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

_____; **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

Conselho Nacional de Justiça. **O que é nepotismo?** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-numeracaounica/documentos/356-geral/13253-o-que-e- nepotismo>>

COUTO, Neander. **Súmula Vinculante 13 e os Conflitos Jurisprudenciais**. TCC Universidade Federal de Rondônia, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa** - 7ª Ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10º ed. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, Pedro; **Direito constitucional esquematizado** / Pedro Lenza. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MACIEL, Eliziane. **O princípio da Moralidade Administrativa e a Vedação ao Nepotismo**. TCC Universidade Tuiuti do Paraná, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de; **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

_____; **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

PELLEGRINO, Carlos Roberto. **Estruturas constitucionais do município: na interpretação dos Tribunais Superiores**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PONTES, Daniele Regina. **Direito municipal e urbanístico** / Daniele Regina Pontes, José Ricardo Vargas de Faria. - ed. rev. - Curitiba, PR : IESDE, 2012.