



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

EXMA. SRA. PRESIDENTE DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Distribuição por dependência - Reclamação n. 26.303 (Min. Rel. Marco Aurélio de Mello – Primeira Turma).

Ref. Peças extraídas do Inquérito Civil MPRJ n. 2017.001.06007.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** (CNPJ nº 28.305.936/0001-40), por meio dos Promotores de Justiça que esta subscrevem, em exercício perante a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital/RJ, vem à presença de Vossa Excelência, no uso de suas atribuições, com fulcro nos artigos 37, *caput*; 103, §3º; e 127, *caput*; todos da Constituição da República Federativa do Brasil; e no art. 156 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), propor

RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL
(c/c pedido de manutenção de medida cautelar)

em face dos seguintes sujeitos:

- (i) Marcelo Bezerra Crivella, Prefeito do Município do Rio de Janeiro, com domicílio profissional na Rua Afonso Cavalcanti, n. 455, 13º andar, Cidade Nova, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20211-110; e
- (ii) Marcelo Hodge Crivella, inscrito no CPF sob o nº 198.095.737-15, com domicílio na Rua Jacarandás, n. 1000, bloco 02, apt. 201, Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22.776-050.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

tendo em vista o ato praticado pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella (primeiro demandado), qual seja, a nomeação de seu filho, o nacional Marcelo Hodge Crivella (segundo demandado), para o cargo de Secretário Chefe da Casa Civil no âmbito da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (símbolo S/E, código 029754), conforme decreto Rio “P” n. 483 de 1º de fevereiro de 2017, configurando prática de nepotismo, em evidente desconformidade com o teor da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, consoante fatos e fundamentos ora expostos.

- I -

DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O artigo 156 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) determina que a reclamação poderá ser proposta pelo Procurador-Geral da República, ou por qualquer interessado na causa.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cuja missão constitucional consiste na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais indisponíveis e dos direitos metaindividuais, consoante disposto no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, é naturalmente parte legítima para propor a presente ação, cujo escopo é trazer à tona a evidente inconstitucionalidade da nomeação de Marcelo H. Crivella para o cargo de Secretário Civil do Município do Rio de Janeiro, decorrente de contrariedade, interpretação equivocada e aplicação indevida, por parte de seu pai, o Prefeito Marcelo B. Crivella, ao teor da Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal (art. 103-A, *caput* e §3º, da Constituição Federal).

Nessa esteira, trata-se de atribuição deste Órgão Ministerial, com atuação em primeiro grau, com espeque na Lei Complementar nº 106/03, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e, por conseguinte, atribui tal função às Promotorias de Justiça, estabelecendo no artigo 43, I, *verbis*:

Art. 43 - Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, nesta e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de sua esfera de atribuições: I - impetrar “habeas-corpus” e mandado de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

segurança e oferecer reclamação, inclusive perante os Tribunais competentes.

A legitimidade dos ramos estaduais do *Parquet* implica, em última análise, em maior efetividade na fiscalização do cumprimento das súmulas vinculantes e em garantia constitucional de acesso à Justiça, ante a sua capilaridade institucional e proximidade com a realidade cotidiana das cidades, da comunidade e de seus cidadãos.

Este tema, como se sabe, foi objeto de debate nesta Corte por meio da Reclamação n. 7.358/SP (Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe de 03/06/2011). O acórdão em questão promoveu verdadeira virada jurisprudencial, a qual consolidou o entendimento atual e pacífico sobre a legitimidade ativa dos Ministérios Públicos estaduais para a proposição da Reclamação Constitucional. Vejamos, pois, o trecho em destaque da ementa do sobredito acórdão:

RECLAMAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. INICIAL RATIFICADA PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA DO ART. 127 DA LEP POR ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL ESTADUAL. VIOLAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 9. PROCEDÊNCIA. 1. Inicialmente, entendendo que o Ministério Público do Estado de São Paulo não possui legitimidade para propor originariamente Reclamação perante esta Corte, já que ‘incumbe ao Procurador Geral da República exercer as funções do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 46 da Lei Complementar 75/93’ (Rcl 4453 MC-AgR-AgR/SE, de minha relatoria, DJe 059, 26.03.2009). 2. Entretanto, a ilegitimidade ativa foi corrigida pelo Procurador-Geral da República, que ratificou a petição inicial e assumiu a iniciativa da demanda. **3. Entendimento original da relatora foi superado, por maioria de votos, para reconhecer a legitimidade ativa autônoma do Ministério Público Estadual para propor reclamação. (...)**” (Rcl nº 7.358/SP, Relatora a Ministra Ellen Gracie , Tribunal Pleno, DJe de 3/6/11). Grifou-se.

Convém destacar ainda o voto do Excelentíssimo Ministro Celso Mello, em favor da legitimidade ativa do Ministério Público Estadual, à ocasião dos debates:

“Não tem sentido, por implicar ofensa manifesta à autonomia institucional do Ministério Público dos Estados membros, exigir-se que a sua atuação processual se faça por intermédio do Senhor Procurador-Geral da República, que não dispõe de poder de ingerência na esfera orgânica do ‘*Parquet*’ estadual, pois lhe incumbe, unicamente, por expressa definição constitucional (CF, art. 128, § 1º), a Chefia do Ministério Público da União. É importante assinalar, porque juridicamente relevante, que o postulado da unidade institucional (que também se estende ao Ministério Público dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Estados-membros) reveste-se de natureza constitucional (CF, art. 127, § 1º), a significar que o Ministério Público estadual não é representado – muito menos chefiado – pelo Senhor Procurador-Geral da República, eis que é plena a autonomia do ‘Parquet’ local em face do eminente Chefe do Ministério Público da União”. (Rcl nº 7.358/SP, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe de 3/6/11).

Posteriormente, o Excelentíssimo Ministro Dias Toffoli reiterou o posicionamento acima indigitado no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação n. 14223/GO, em 16/12/2014, trazendo à baila o *leading case* do Estado de São Paulo, a saber, a Reclamação n. 7.358/SP. Senão, vejamos:

Preliminarmente, afasto a alegação de ilegitimidade do *Parquet* do Estado de Goiás para ajuizar reclamação constitucional originariamente nesta Suprema Corte. **Na Rcl nº 7.358/SP, superando entendimento anterior (que afirmava a ilegitimidade ativa tanto do Ministério Público do Trabalho quanto do Ministério Público estadual), o STF reconheceu a legitimidade do Ministério Público dos estados-membros para propor reclamação perante esta Suprema Corte.** (Rcl nº 14.223 AGR/GO, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 16/12/2014). (Grifou-se).

Destarte, havendo previsão constitucional e legal, além de lastro jurisprudencial da Corte, cabe a esta Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital, na defesa da ordem jurídica, do princípio da moralidade, da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal e a regular e correta aplicação da súmula vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal e garantir o cumprimento dos princípios constitucionais violados.

- II -

DOS FATOS

Chegou a conhecimento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que o Prefeito do Município Marcello Bezerra Crivella havia nomeado seu filho, Marcelo Hodge Crivella, para o cargo de Secretário Chefe da Casa Civil do Município, consoante notícia veiculada pelo Jornal “O Globo”, em matéria intitulada “Crivella nomeia filho como secretário da Casa Civil”, publicada em 02 de fevereiro do corrente ano, pelo Jornalista Caio Barretto Briso (documento anexo). Esta informação foi conseguintemente confirmada com a juntada da publicação em Diário Oficial do decreto Rio “P” n. 483 de 1º de fevereiro de 2017,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

pelo qual o Prefeito Municipal nomeia seu filho para o cargo de Secretário Chefe da Casa Civil, no âmbito da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (símbolo S/E, código 029754).

Tendo em vista a densidade ética que fundamenta o princípio da moralidade inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o teor normativo da Súmula Vinculante 13, a construção jurisprudencial que se forjou ao longo desses últimos oito anos pelo STF em torno da sua interpretação e o crescente apelo da opinião pública e da comunidade de intérpretes no sentido de um incremento das molduras ética e republicana que balizam a atuação dos agentes políticos, o Ministério Público do Rio de Janeiro instaurou portaria de Inquérito civil com o objetivo de apurar a prática de nepotismo pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, bem como expediu recomendação para que o mesmo exonerasse no prazo de 10 dias, a contar do seu recebimento, o seu filho, então Secretário Chefe da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro, Marcelo Hodge Crivella (v. portaria de instauração, recomendação e protocolo de recebimento).

Pretendeu-se, pois, neste diálogo, abrir caminhos para a superação da incorreta aplicação e interpretação da Súmula Vinculante n. 13 por meio de via administrativa. Tal recomendação teve como objetivo expor ao ilustre Chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro o sentimento da sociedade carioca: a sua insatisfação na manutenção de práticas políticas obtusas e obsoletas, que nada condizem com os valores de moralidade e boa-gestão consagrados na Carta Constitucional. Não há dúvida de que o Ministério Público do Rio de Janeiro, devidamente legitimado pela Constituição Federal, evoca aqui uma pauta ética que brota do seio social.

Objetivou-se, com isso, também garantir o cumprimento do art. 7, §1º, da Lei 11.417/2006, e a observância da condição de procedibilidade da Reclamação Constitucional. Com efeito, a recomendação em questão supre a demanda de esgotamento das vias administrativas estabelecida na Reclamação n. 22.286/SC, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, e julgada pela Primeira Turma, em 16/02/2016, consoante ementa abaixo transcrita:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. **AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DAS VIAS ADMINISTRATIVAS.** DESCABIMENTO DA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

RECLAMAÇÃO. LEI 11.417/2006. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **A teor do art. 7º, §1º, da Lei 11.417/2006, o prévio esgotamento das instâncias administrativas constitui condição de procedibilidade da reclamação proposta contra ato da Administração supostamente contrário a súmula vinculante.** 2. O exame casuístico da qualificação técnica dos agentes para o desempenho eficiente dos cargos para os quais foram nomeados, bem como da existência de indício de fraude à lei ou de nepotismo cruzado, circunstâncias em que a nomeação de parente para cargo político mostra-se atentatória aos princípios que norteiam a atividade do administrador público, dentre eles os da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, não é possível nesta via processual. 3. Agravo regimental DESPROVIDO. (Rcl nº 22.286/SC, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgamento em 16/02/2016). (Grifou-se).

Antes mesmo do esgotamento do prazo indicado pelo Ministério Público, o qual se encerrou nesta segunda-feira, dia 20/02/2017, o Chefe do Poder Executivo deu sinais de que não pretendia abrir mão do seu desejo pessoal de ter o seu filho como Secretário da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro. Isso pode ser verificado, sobretudo, ante as notícias veiculadas na mídia nos dias 13/02/2017 e 14/02/2017, após a r. decisão liminar do Excelentíssimo Ministro Marco Aurélio de Mello, no bojo da Reclamação n. 26.303, suspendendo a mencionada nomeação. A título de exemplo, destaque-se a matéria publicada no Jornal “O Globo”, no dia 13, intitulada “Crivella tenta em Brasília reverter veto a cargo de filho”, de Carolina Brígido. Vale dizer, mesmo diante de uma decisão desfavorável do Egrégio Supremo Tribunal Federal e de posse da recomendação expedida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Chefe do Poder Executivo envidou esforços para a manutenção de seu filho como Secretário da Casa Civil do Município.

Nessa esteira, verificou-se que a indicação de Ailton Cardoso da Silva para o comando da Secretaria da Casa Civil deu-se como medida paliativa. Isto é, apenas uma fórmula encontrada para não deixar a pasta acéfala. Este ato em nenhuma medida atende a recomendação ministerial a qual expressamente menciona o **ato de exoneração** do cargo.

O Ministério Público do Rio de Janeiro acompanhou nos últimos dias o desenrolar desta celeuma, optando por esperar o transcurso do prazo indicado na recomendação para adoção de qualquer medida judicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

De sua parte, o atual Prefeito Marcelo Crivella ignorou a Recomendação Ministerial, deixando de proceder à exoneração de seu parente, insistindo em mantê-lo no citado cargo, mesmo diante da repercussão negativa na opinião pública e das pertinentes considerações tecidas em sede liminar pelo Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio de Mello.

Esgotadas, portanto, as vias administrativas, sem a perspectiva de qualquer recurso que se subsumisse ao caso em tela e diante da incerteza quanto ao deslinde da Reclamação n. 26.303, optou o Ministério Público pelo ajuizamento da presente Reclamação a fim de que o Supremo Tribunal Federal possa esclarecer a correta interpretação e aplicação da Súmula, bem como garantir a eficácia dos princípios constitucionais violados.

- III -

DO DIREITO

- III.a -

DO HISTÓRICO DA SÚMULA VINCULANTE N. 13 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

III.a.1 – As Súmulas Vinculantes

O surgimento das súmulas vinculantes no ano de 2006 integra um movimento mais amplo da comunidade jurídica de tentativa de racionalização do Poder Judiciário. Tentou-se naquele momento abrir caminhos para que as decisões oriundas da mais alta Corte do país fossem vinculantes para o sistema, evitando-se assim a um só tempo a reprodução de demandas idênticas e repetitivas e a randomização das decisões judiciais. A súmula vinculante é fruto de uma batalha em andamento: o processo de construção de uma Corte Constitucional que seja viável e capaz de responder às demandas da sociedade em um período de tempo razoável.

Este mecanismo foi delineado na seguinte direção: após a identificação de uma série de casos judiciais com a mesma temática, que constituíssem precedentes de peso sobre a matéria, com relevante potencial de replicação social, optar-se-ia pela confecção de um enunciado com natureza normativa que representasse o posicionamento do Supremo e, nessa esteira, fosse marcado pelo caráter vinculante. Logo, a súmula vinculante nasce como



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

um produto normativo que consagra a ideia central extraída pela Corte de um conjunto de precedentes que versam sobre uma mesma temática. Na lição da Professora Patrícia Perrone Campos Mello:

De resto, ficou consolidado ali, como já previsto na própria Emenda Constitucional, que as súmulas vinculantes editadas pelo Supremo Tribunal Federal deverão, necessariamente, decorrer de suas reiteradas decisões sobre matéria constitucional; e que versarão sobre validade, interpretação ou eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos.

A extração da regra emergente do precedente no caso das súmulas possui, portanto, algumas peculiaridades. Além da restrição quanto a seu objeto (matéria constitucional, pertinente a controvérsia atual, que gere insegurança e multiplicação de processos), **verifica-se que são necessários diversos precedentes (reiteradas decisões, nas palavras da lei) para se extrair um conteúdo que possa se prestar à sua formulação. Além disso, a norma emergente do precedente é cristalizada em um texto, em um enunciado-síntese, produzido a partir da interpretação da própria corte vinculante sobre seus julgados** ao contrário do que ocorre no controle concentrado de constitucionalidade, em que a primeira compreensão do teor a ser aplicado a casos futuros é promovida pelas cortes vinculadas, ao apreciar uma demanda concreta, e sem a sua enunciação em forma de uma regra escrita. (Grifou-se)¹.

A súmula vinculante, com efeito, não nasce no vácuo. Ela é uma síntese de uma coletânea de decisões, que serve de substrato metodológico e hermenêutico para a sua aplicação. Sob essa ótica, para que possamos entender a mensagem da Corte, é essencial que busquemos a sua origem, qual seja, os paradigmas antecedentes que serviram de suporte para a sua construção.

III.a.2 – Antecedentes da Súmula Vinculante n. 13: quatro precedentes.

A súmula vinculante n. 13 tem origem em quatro precedentes, a saber: (i) a ADI 1.521/RS (Min. Rel. Marco Aurélio, julgado em 12/03/1997); (ii) o MS 23.780-5/MA (Min. Rel. Joaquim Barbosa, julgado em 28/09/2005); (iii) a ADC 12-6/DF (Min. Rel. Carlos Britto,

¹ CAMPOS MELLO, Patrícia Perrone. Operando com súmulas e precedentes vinculantes. In: BARROSO, Luis Roberto (Org.) *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. pp. 685-686.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

julgado em 20/08/2008); e (iv) o RE 579.951-4/RN (Min. Rel. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/08/2008).

Os autores da ADI 1.521/RS (medida cautelar) pretendiam fosse declarada a inconstitucionalidade de diversos artigos da Emenda Constitucional 12 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, os quais versavam sobre o impedimento de nomeações de parentes na Administração Pública e na estrutura dos demais Poderes. No julgamento da medida cautelar, o ilustre Ministro Marco Aurélio de Mello conferiu densidade cognitiva à expressão “cargos em comissão”, de modo que esta englobasse também os chamados “cargos direção, chefia e assessoramento”, os quais, por sua vez, abarcariam os cargos de secretários. A Corte decidiu nesse julgado, por maioria, reconhecer a constitucionalidade dos artigos da Constituição do Rio Grande do Sul que vedavam nomeações de parentes (nepotismo), sob o espeque dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativas. Destaque-se a ementa da medida cautelar:

Ementa: CARGOS DE CONFIANÇA - PARENTESCO - NOMEAÇÃO E EXERCÍCIO - PROIBIÇÃO - EMENDA CONSTITUCIONAL - ADI - LIMINAR. A concessão de liminar pressupõe a relevância do pedido formulado e o risco de manter-se com plena eficácia o preceito. Isso não ocorre quando o dispositivo atacado, de índole constitucional, confere ao tema chamado "nepotismo" tratamento uniforme nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, proibindo o exercício do cargo pelos parentes consangüíneos e afins até o segundo grau, no âmbito de cada Poder, dispondo sobre os procedimentos a serem adotados para cessação das situações existentes. (...). (ADI 1521 MC/RS, Min. Rel. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, com julgamento em 12/03/1997).

Nessa esteira, traz-se à tona às seguintes considerações do ilustre Ministro Marco Aurélio de Mello:

A cultura brasileira conduziu o Constituinte de 1988 a inserir, relativamente à administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, na abertura do capítulo próprio (Da Administração Pública), a obrigatória observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. **Inegavelmente, o Constituinte voltou-se para o campo pedagógico, atento à realidade nacional, quantas e quantas vezes eivada de distorções.** (ADI 1521 MC/RS, Min. Rel. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, com julgamento em 12/03/1997)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

No Mandado de Segurança n. 23.780-5/MA, a Corte analisou a regularidade da nomeação de uma servidora pública no TRT, parente à época do vice-presidente deste órgão. A requerente, que fora exonerada do cargo por decisão do TCU, buscou a reintegração. O STF, por unanimidade, negou o pedido formulado, ao afirmar que a nomeação de parentes para cargos em comissão violaria o princípio da moralidade. Conforme exposto pelo ilustre Ministro Joaquim Barbosa:

Ademais, vale observar que a proibição do preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de servidores públicos é medida que homenageia e concretiza o princípio da moralidade administrativa, o qual deve nortear toda a Administração Pública em qualquer esfera do Poder. (MS 23.780/MA, Min. Rel. Joaquim Barbosa, com julgamento em 28/09/2005).

O julgamento da ADC n. 12-6/DF iniciou-se no ano de 2006, com decisão em sede de medida cautelar. Pretendia-se com a ação suspender julgamentos envolvendo a Resolução n. 07/05 do CNJ, a qual vedava a prática do nepotismo. Vale dizer, a cautelar tinha como objetivo suspender os efeitos de decisões que afastavam a aplicação daquela resolução.

Com efeito, imprescindível registrar o voto do ilustre Ministro Carlos Ayres Britto. Nessa toada, o Ministro reforça a ideia de que o nepotismo é elemento político que se choca com princípios fundamentais da vida pública Senão, vejamos:

“I – o da impessoalidade, consistente no descarte do personalismo. Na proibição do marketing pessoal ou da autopromoção com os cargos, as funções, os empregos, os feitos, as obras, os serviços e campanhas de natureza pública. Na absoluta separação entre o público e o privado, ou entre a Administração e o administrador, segundo a republicana metáfora de que ‘não se pode fazer cortesia com o chapéu alheio’. Conceitos que se contrapõe à multissecular cultura do patrimonialismo e que se vulnerabilizam, não há negar, com a prática do chamado “nepotismo”. Traduzido este no mais renitente vezo da nomeação ou da designação de parentes não-concursados para trabalhar, comissionadamente ou em função de confiança, debaixo da aba familiar dos seus próprios nomeantes. **Seja ostensivamente, seja pela fórmula enrustida do ‘cruzamento’ (situação em que uma autoridade recruta o parente de um colega para ocupar cargo ou função de confiança, em troca do mesmo favor);** (Grifou-se).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

II – o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso com a assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que servidor público é, na verdade, servidor do público. **Também estes conceitos passam a experimentar bem mais difícil possibilidade de transporte para o mundo das realidades empíricas, se praticadas num ambiente de projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais, a começar pela óbvia razão de que já não se tem a necessária isenção, em regra, quando se vai avaliar a capacitação profissional de um parente ou familiar. Quando se vai cobrar assiduidade e pontualidade no comparecimento ao trabalho.** Mais ainda, quando se é preciso punir exemplarmente o servidor faltoso (como castigar na devida medida um pai, a própria mãe, um filho, um(a) esposo(a) ou companheiro(a), um(a) sobrinho(a), enfim, com quem eventualmente se trabalhe em posição hierárquica superior?). E como impedir que os colegas não-parentes ou não-familiares se sintam em posição de menos obsequioso tratamento funcional? Em suma, como desconhecer que a sobrevivência de uma enfermidade mais séria, um trauma psico-físico ou um transe existencial de membros de uma mesma família tenda a repercutir negativamente na rotina de um trabalho que é comum a todos? **O que já significa a paroquial fusão do ambiente caseiro com o espaço público. Para não dizer a confusão mesma entre tomar posse nos cargos e tomar posse dos cargos, na contra-mão do insuperável conceito de que ‘administrar não é atividade de quem é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia’ (Rui Cirne Lima); (Grifou-se).**

III – o princípio da igualdade, por último, pois o mais facilitado acesso de parentes e familiares aos cargos em comissão e funções de confiança traz consigo os exteriores sinais de uma prevalência do critério doméstico sobre os parâmetros da capacitação profissional (mesmo que não seja sempre assim). Isto sem mencionar o fato de que essa cultura da prevalente arremetida de mão-de-obra familiar ou parental costuma carrear para os núcleos domésticos assim favorecidos uma super-afetação de renda, poder político e prestígio social.” (ADC-MC 12-6/DF, Min. Rel. Carlos Ayres Britto, com julgamento em 16/02/2006). (Grifou-se).

Em 20/08/08, o Supremo Tribunal Federal chegou à conclusão unânime de que tal resolução encontrava-se em sintonia com os princípios constantes do artigo 37 da Constituição Federal, em especial os da impessoalidade, da eficiência e da igualdade, os quais deveriam permear as nomeações e a exoneração de cargos comissionados e de confiança dentro do Judiciário. Cabe ressaltar os marcantes trechos do voto do Excelentíssimo Ministro Celso de Mello, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

A consagração do nepotismo na esfera institucional do poder político não pode ser tolerada, sob pena de o processo de governo - que há de ser impessoal, transparente e fundado em bases éticas - ser conduzido a verdadeiro retrocesso histórico, o que constituirá, na perspectiva da atualização e modernização do aparelho de Estado, situação de todo inaceitável. O fato é um só, Senhor Presidente: quem tem o poder e a força do Estado, em suas mãos, não tem o direito de exercer, em seu próprio benefício, a autoridade que lhe é conferida pelas leis da República. **O nepotismo, além de refletir um gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.** E esta Suprema Corte, Senhor Presidente, não pode permanecer indiferente a tão graves transgressões da ordem constitucional.” (ADC 12-6/DF, Min. Rel. Carlos Ayres Britto, com julgamento em 20/08/2008).

Por fim, porém não menos importante, há o RE 579.951-4/RN. O autor da ação pretendia anular dois atos de nomeação de cargos em comissão: (i) o de Secretário de Saúde do Município; (ii) e de um motorista; os quais seriam respectivamente parentes de vereador e do vice-prefeito do município em questão.

Este foi o primeiro julgamento a trazer à tona a diferenciação entre “cargos estritamente administrativos” e “cargos políticos”, elaborada pelo Excelentíssimo Ministro Marco Aurélio de Mello. Os ditos “cargos políticos” foram caracterizados como cargos de livre nomeação, com critérios de nomeação menos rígidos. Na ocasião, o Excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski e a Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia, destacaram a impossibilidade de se fazer desta ideia uma regra aplicável a todo e qualquer caso. Destacaram os ilustres Ministros que em se tratando de atos de nomeação de cargos políticos haveria de ser feita avaliação caso a caso, de acordo com as características da situação concreta. Conforme aponta o ilustre Ministro Ricardo Lewandowski:

“O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) – [...] Estou apenas a imaginar, eminente Ministro Carlos Britto, sem querer discordar de Vossa Excelência, e até trazendo à baila uma situação muito comum nos pequenos municípios: o Prefeito coloca sua esposa como Secretária Municipal, coloca o filho em outra secretaria; coloca o sobrinho em outra. Como ficaríamos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – Desgraçadamente acontece isso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) – E o que aconteceria? Isso seria lícito?

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) – Então, por isso é que eu preferi dizer, eminente Ministro, que cada caso concreto deverá ser avaliado à luz da proibição do nepotismo que emana do artigo 37, caput, um pouco na linha do que colocou a Ministra Cármen Lúcia. **Eu fico com certo receio de assentarmos, com todas as letras, que, em se tratando de Secretário Municipal, que é um cargo político de livre nomeação, enfim, de confiança do prefeito, tal atitude seria lícita. Amanhã, se ele colocar a esposa em um cargo-chave’ de Secretária de Governo, isso seria lícito à luz da proibição do nepotismo, do princípio da moralidade? Isso acontece no cotidiano deste grande Brasil.**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Ministro Carlos Britto, essa liberdade não me parece absoluta. Ministro Ricardo Lewandowski, porque teria de haver limites, não é isso? Não existe liberdade absoluta em espaço algum, senão o governante poderia escolher apenas os seus familiares para todos os cargos. E por ser cargo político, isso seria permitido? De modo algum.” (RE 579.951-4/RN, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, com julgamento em 20/08/2008). Grifou-se.

III.a.3 – O debate que precedeu a edição da Súmula Vinculante n. 13.

Diante de inúmeros processos judiciais envolvendo casos de nepotismo, e com fulcro nos termos dos precedentes acima descritos, o STF decidiu pela edição de uma Súmula Vinculante capaz de estabelecer limites para a mencionada prática. Em 21/08/2008, se encerraram os debates, e em 29/08/2008, a Súmula foi finalmente publicada.

Chame-se a atenção para dois pontos deste histórico diálogo: (i) a necessidade de se concretizar o sentido da expressão “nepotismo”, a qual foi reconhecida na prática como a escolha de “cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau”; e (ii) a demanda pelo reconhecimento de duas categorias de nepotismo, a saber, o direto e o cruzado. Na redação final, foram registradas as duas: “da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento” (direta); e “compreendido o ajuste mediante designações recíprocas” (indireta).

Consoante debate de edição da Súmula, no dia 21/08/2008, as nomeações dos Chefes do Executivo foram inclusas na sua hipótese de incidência. Vejamos, pois, os seguintes trechos do debate em comento:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

“O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - A minha observação seria em relação à autoridade nomeante. Porque, hoje, nós temos um regime tal em que pelo menos o Chefe do Poder Executivo...

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Nomeia tudo.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Como?

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O Chefe do Poder Executivo nomeia tudo.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Ou não nomeia, praticamente.

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ele pode delegar, mas, de toda sorte, aí não se tem essa vinculação e, portanto, estaria excluído disso daqui. Não é a preocupação de Vossa Excelência?

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Sim, essa é a minha preocupação.

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É a minha também.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Desculpe-me, mas não percebi o alcance.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - É que, hoje, às vezes a lei já autoriza ou há delegação, de modo que o Chefe do Poder Executivo...

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mas já apanha essas situações.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Apanha, não é? É apenas para deixar claro. Muitas vezes não é a autoridade. O Chefe do Poder Executivo acaba não realizando ou efetivando a nomeação.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Mas é como delegante. Aí fica compreendido.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Sim, é apenas para deixar claro.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Penso que a redação nunca encontrará todas as hipóteses da realidade fática.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Acho que a discussão é importante para o fim de depois deixarmos à memória... Mas, então?”

Da reunião de tais precedentes nasce em 29/08/2008, pois, a Súmula

Vinculante 13, cujo teor se coloca em evidência:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

“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” (Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal).

III.a.4 – O STF e a interpretação da Súmula Vinculante n. 13.

Pesquisa realizada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal sobre decisões judiciais envolvendo a Súmula Vinculante n. 13 nos revela que, desde a sua edição, a Corte Constitucional defrontou-se com o tema em comento em diversas oportunidades. Mais precisamente em 28 acórdãos e 195 decisões monocráticas.

Esses números indicam, a nosso ver, que conquanto a súmula tenha sido editada com o propósito de pacificar questão jurídica controversa e de potencial multiplicador pelo próprio Tribunal, na realidade cotidiana, vale dizer, na vida prática do cidadão e nos rincões do Brasil, o nepotismo continuou existindo como prática corriqueira e comezinha. Um modelo natural de conformação da política brasileira.

Diante disso, deparamo-nos com uma indagação bastante simples: por que um tema que foi devidamente regulado por uma súmula vinculante redigida de forma bastante clara e direta tem gerado tantas controvérsias, e conseqüentemente, retornado aos borbotões a esta Corte Constitucional?

Entendemos que a resposta a esta indagação reside no estudo dos principais julgados sobre a Súmula Vinculante n. 13. Cabe nesse momento da história, aproximadamente 08 anos após a edição da referida súmula, uma pausa para a reflexão: (i) quais foram os critérios criados pela Corte para a aplicação da Súmula Vinculante n. 13? e (ii) foram eles suficientes, coerentes e capazes de resguardar o princípio da moralidade inscrito no art. 37 da Constituição Federal?



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Para solucionar a primeira questão, vale trazer à tona relatório sucinto dos principais acórdãos julgados nesse período. Senão, vejamos.

A Reclamação 6.650/PR foi o primeiro processo a avaliar eventual afronta à Súmula Vinculante n. 13. Os Ministros do STF de plano inovaram na sua interpretação, afastando por completo do seu âmbito de incidência os cargos políticos, em contrariedade ao comando inscrito no próprio texto e ao debate sobre a necessidade acerca da análise casuística. **À ocasião, o Excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski deixou consignado em seu voto a ressalva quanto à possibilidade de a nomeação para cargo político configurar nepotismo, in verbis:**

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.” (RCL 6.650/PR, Min. Rel. Ellen Gracie, com julgamento em 16/10/2008). (Grifou-se).

No bojo da ADI 3.745/GO, em 15/05/2013, o Min. Rel. Dias Toffoli reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei 13.145/97 de Goiás, a qual criava hipóteses de exceção à vedação do nepotismo no âmbito dos três poderes, permitindo a nomeação pelo Chefe de Poder de até dois parentes, além do cônjuge. Em seu voto, Toffoli afirma que a Súmula envolve não só a Administração propriamente dita, mas todas as esferas dos três Poderes. Nessa mesma linha, temos o julgamento da ADI 1521/RS (Min. Rel. Ricardo Lewandoski).

Em 2014, o ilustre Ministro Dias Toffoli, relator da Reclamação 15.451/RJ, ressalta a necessidade de se permitir um avanço da súmula vinculante n. 13 sobre hipóteses de incidência não abarcadas expressamente pelo texto normativo. Destaque-se o seguinte trecho de seu voto:

Destaco que o Supremo Tribunal Federal, na deliberação da redação do enunciado da Súmula Vinculante n. 13, não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, **uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do caput do art. 37 da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema. (Grifou-se).

Posteriormente, no julgamento da Reclamação 7.590/PR, em 30/09/2014, atentou o Excelentíssimo Ministro Dias Toffoli para a necessidade da análise das peculiaridades do caso concreto, em sintonia com as ilações elaboradas pelo Excelentíssimo Min. Ricardo Lewandoski quando do julgamento da Reclamação n. 6.650/PR. Vejamos, pois, a ementa desse julgado:

EMENTA Reclamação – Constitucional e administrativo – Nepotismo – Súmula vinculante nº 13 – Distinção entre cargos políticos e administrativos – Procedência. 1. Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. **Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual “troca de favores” ou fraude a lei.** 3. **Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13.** 4. Reclamação julgada procedente. (Reclamação n. 7.590/PR – Min. Rel. Dias Toffoli – Segunda Turma, com julgamento em 30/09/2014).

Em 10/02/2015, o saudoso Min. Rel. Teori Zavaski capitaneou acórdão em sede de recurso extraordinário (RE 825682/SC), na Primeira Turma, no sentido de afastar da hipótese de incidência da Súmula Vinculante 13 a nomeação de cargos políticos, à exceção dos casos de: (i) nepotismo cruzado, (ii) fraude à lei; e (iii) evidente inaptidão do nomeado.

Em julgado prolatado, em 19/05/2015, no bojo da Reclamação 19.911, na Segunda Turma, o Excelentíssimo Ministro Rel. Luis Roberto Barroso, devidamente acompanhado pelo Excelentíssimo Ministro Marco Aurélio e o Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, definiu que a hipótese de nepotismo seria avaliada mediante análise objetiva entre o ato de nomeação e a relação de parentesco, não sendo necessário perpassar sobre o tema da efetiva influência familiar. Nas palavras do ilustre Ministro Relator Luis Roberto Barroso:

Embora a vedação ao nepotismo tenha por finalidade evitar que a influência familiar prevaleça sobre a formação técnica, científica ou acadêmica na formação de quadro de pessoal da Administração, mostra-se desnecessária



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

a análise da ocorrência de efetiva influência familiar em cada caso concreto para se afirmar a violação à regra. Isto é, o cotejo entre a situação fática e o texto da Súmula Vinculante 13 é meramente objetivo, sob pena de se admitir o nepotismo nas hipóteses de influência velada ou não cabalmente comprovada.

Todavia, em 16/02/2016, no julgamento da Reclamação n. 22.286/SC, o Excelentíssimo Ministro Relator Luis Fux referendou a tese de que os cargos políticos estariam fora de incidência da Súmula Vinculante n. 13, com exceção das hipóteses de fraude à lei e manifesta ausência de qualificação técnica ou idoneidade moral. Senão, vejamos:

Nesse sentido já se manifestou o Min. Roberto Barroso ao apreciar a medida liminar na Rcl 17.627/RJ: **‘Estou convencido de que, em linha de princípio, a restrição sumular não se aplica à nomeação para cargos políticos. Ressalvaria apenas as situações de inequívoca falta de razoabilidade, por ausência manifesta de qualificação técnica ou de idoneidade moral’.**

Na sequência, em 23/02/2016, o acórdão prolatado na Reclamação 18.564/SP, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, foi editado com a seguinte ementa:

EMENTA: Constitucional e Administrativo. Súmula Vinculante nº 13. Ausência de configuração objetiva de nepotismo. Reclamação julgada improcedente. Liminar anteriormente deferida cassada. 1. Com a edição da Súmula Vinculante nº 13, embora não se tenha pretendido esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, foram erigidos critérios objetivos de conformação, a saber: i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; **ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante;** iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante. **2. Em sede reclamatória, com fundamento na SV nº 13, é imprescindível a perquirição de projeção funcional ou hierárquica do agente político ou do servidor público de referência no processo de seleção para fins de configuração objetiva de nepotismo na contratação de pessoa com relação de parentesco com ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento no mesmo órgão, salvo ajuste mediante designações recíprocas.** 3. Reclamação julgada improcedente. Cassada a liminar anteriormente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

deferida. (Reclamação n. 18.564/SP, Min. Rel. Gilmar Mendes – Segunda Turma, com julgamento em 23/02/2016).

Destaquem-se respectivamente as passagens extraídas dos votos dos Excelentíssimos Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli:

Min. Gilmar Mendes: “Nesses termos, há presunção objetiva que impede a nomeação de parentes de servidores já investidos em funções de confiança ou em cargos em comissão, de modo a evitar que esses também assumam funções diferenciadas no mesmo órgão, não sendo necessária à caracterização de nepotismo subordinação funcional ou hierárquica, direta ou indireta, entre os servidores. Nesse sentido, confirmam-se o MS 27.945, Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 4.9.2014; a Rcl 14.223-AgR, Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 13.2.2015; a Rcl 19.911-AgR, Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 2.6.2015 (...). (...) **A finalidade da Súmula é muito clara, qual seja, evitar nomeações diretas ou cruzadas de parentes, as quais presumidamente envolvem escolhas pessoais em detrimento dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência administrativa (CF, art. 37, caput), assim como da garantia fundamental da igualdade de chances (Chancengleichheit).**”.

Min. Dias Toffoli: “Assim, concluo que a vedação do nepotismo consubstanciada no enunciado vinculante indicado como paradigma de confronto nesta reclamação tem o condão de resguardar a isenção do processo de escolha para provimento de cargo ou função pública de livre nomeação e exoneração”.

Convém destacar ainda o julgamento da Reclamação n. 19.529/RS em 15/03/2016, de Relatoria do Excelentíssimo Ministro Toffoli que, devidamente acompanhado pelos Excelentíssimos Ministros Celso de Mello, Cármen Lúcia e Teori Zavaski, conformou quatro critérios norteadores de aplicação da Súmula em comento, nos termos da Reclamação n. 18.564/SP.

Ocorre que em 28/10/2016, em sede de Recurso Extraordinário com Agravo (ARE n. 806608 AgR/SC – Primeira Turma), de relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, o Ministro Marco Aurélio de Mello inicia divergência, registrando a seguinte ilação:

Dirirjo do Relator para dar seguimento ao extraordinário. O recurso cuida na origem de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público contra suposta prática de nepotismo em razão da nomeação de cônjuge por prefeito para o cargo de secretária municipal. O Ministério Público alega no extraordinário ter o Tribunal de origem afastado a observância do verbete vinculante nº 13 sob o argumento de que o agente foi nomeado para cargo de natureza política. **O fato de estar em jogo cargo de livre escolha do**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Chefe do Poder Executivo, aliado ao grau de parentesco dos envolvidos e à suspeição de favorecimento dele decorrente, não afasta a pertinência do verbete. Há de ser enfrentada pelo Colegiado físico – se é que existe outro – a seguinte controvérsia: legitimidade, ou não, da nomeação por prefeito de cônjuge para o cargo de secretário municipal. (Grifou-se).

Enfim, em 09/12/2016, ao julgar mais um Extraordinário com Agravo (ARE n. 988.115 AgR/MG – Primeira Turma), reconheceu o Ministro Relator Edson Fachin a necessidade de se analisar casuisticamente as nomeações envolvendo cargos políticos, consoante jurisprudência assentada desta Corte. Registre-se a ementa:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 27.9.2016. ALEGAÇÃO DE PREVENÇÃO. INOCORRÊNCIA. HARMONIA COM ART. 69, §2º-RISTF. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. (...) 2. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia alinhado à jurisprudência desta Suprema Corte no tocante à vedação do nepotismo, consolidada na Súmula Vinculante 13, apreciando-se a situação concreta quando se tratar de nomeação para cargo de natureza política (...). (grifou-se). (ARE n. 988.115/MG, Min. Rel. Edson Fachin, Primeira Turma, com julgamento em 09/12/2016).

Isso posto, entendemos que a Súmula Vinculante foi editada com o objetivo de reconhecer de forma expressa a prática de nepotismo, direta e cruzada, como ato de violação à Constituição, sobretudo, dos princípios da moralidade e impessoalidade inscritos no art. 37, *caput*. Desde o início, o tema da nomeação por chefes do Poder Executivo de parentes (sobretudo, filhos e cônjuge) foi alvo de debates. Os ilustres Ministros Carmem Lúcia e Ricardo Lewandoski expressamente levantaram essa hipótese e indagaram sobre a sua validade moral e ética. Percebemos, pois, que os quatro precedentes que sustentam a criação da Súmula Vinculante estão marcados pelo debate sobre o espírito ético dos governos republicanos.

Nada obstante, data vênia, entendemos que após a edição da Súmula Vinculante n. 13, aos poucos a noção da imoralidade em si do ato de nepotismo, reconhecido como a nomeação para cargo público de pessoa da família, foi se transmudando para a noção de imoralidade do tráfico de influência ou da falta de aptidão técnica. Com efeito, o debate em torno da nomeação do parente – objeto imediato da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Súmula Vinculante n. 13 – foi perdendo espaço para o debate sobre fraudes e suposto tráfico de influência, desviando-se, assim, *data vênia*, da vocação original da Súmula Vinculante n. 13, a saber, a vedação à prática pura e simples de nepotismo.

A ideia original de análise do caso concreto transformou-se na seguinte regra pela Suprema Corte: não aplicação da Súmula Vinculante para os casos de cargos políticos, com exceção dos casos de tráfico de influência, fraude à lei e inaptidão do nomeado. Vale dizer, deparamo-nos com um verdadeiro paradoxo: o nepotismo cruzado tornou-se ato mais ofensivo à moralidade administrativa que o próprio nepotismo direto. Conquanto a redação da Súmula Vinculante tenha abarcado as duas categorias de nepotismo, a direta e a cruzada, a primeira de natureza ostensiva foi lançada ao ostracismo jurisprudencial.

Com isso o debate sobre a prática do nepotismo em si mesmo, entendido como a escolha de parentes para cargos públicos, foi aos poucos sendo marginalizado da arena pública. O diálogo travado entre os eminentes Ministros Carmem Lúcia e Ricardo Lewandoski continuou em aberto: e nos casos em que o Prefeito nomeia para Secretarias chaves do governo filho e cônjuge? Parafrazeando o ilustre Ministro Carlos Ayres Brito, isso continua desgraçadamente a acontecer. E se isso é uma desgraça, ou mesmo, uma atitude que vai de encontro ao patamar ético de uma vida republicana, por que aceitá-la?

Quando aponta a sua divergência, à ocasião do voto-vista, no ARE n. 806608 AgR/SC – Primeira Turma, julgado em 28/10/2016, o eminente Ministro Marco Aurélio de Mello está buscando um posicionamento objetivo da Corte para uma hipótese específica de nepotismo: a nomeação pelo Prefeito de parente para Secretários. Vejamos, novamente, as considerações tecidas pelo ilustre Ministro:

Divirjo do Relator para dar seguimento ao extraordinário. O recurso cuida na origem de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público contra suposta prática de nepotismo em razão da nomeação de cônjuge por prefeito para o cargo de secretária municipal. O Ministério Público alega no extraordinário ter o Tribunal de origem afastado a observância do verbete vinculante nº 13 sob o argumento de que o agente foi nomeado para cargo de natureza política. **O fato de estar em jogo cargo de livre escolha do Chefe do Poder Executivo, aliado ao grau de parentesco dos envolvidos e**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

à suspeição de favorecimento dele decorrente, não afasta a pertinência do verbete. Há de ser enfrentada pelo Colegiado físico – se é que existe outro – a seguinte controvérsia: legitimidade, ou não, da nomeação por prefeito de cônjuge para o cargo de secretário municipal. (Grifou-se).

Logo, verificamos que a jurisprudência construída em torno da Súmula Vinculante n. 13, conquanto represente um avanço no combate ao nepotismo, merece ser reavaliada, de modo a incluir os casos de nepotismo direto também para cargos políticos. Buscamos um posicionamento, na linha das considerações tecidas pelo eminente Min. Marco Aurélio de Mello, sobre a juridicidade dos atos de nomeação editados por Prefeitos e Prefeitas em prol de seus familiares, também no caso do secretariado.

Nessa esteira, não duvidamos que para os pais e mães, maridos e esposas, os seus parentes sejam os mais leais, e que haja de alguma forma, uma expectativa de levá-los consigo nas missões diárias, sujeita as mais variadas provações. A questão é que o desejo dos políticos sobre os seus assessores diretos e de confiança tem limites nos postulados éticos que sustentam o edifício constitucional. As práticas comuns dos negócios e da vida privada encontram fronteiras quando realocadas no universo da coisa comum. E a vedação à nomeação de parentes é um limite institucional aos interesses do gestor que é um só tempo ser humano e administrador público. São imposições de uma comunidade baseadas em um senso de moral comum: é preciso construir um muro entre a vida privada e a gestão da coisa pública. Trata-se de norma moralizadora do espaço público. Norma esta que parte da sociedade e reflete o seu desejo por um governo com ética e retidão moral.

- III.b -

FAMÍLIA E POLÍTICA

A família é uma associação política forjada por fortes alianças pessoais que penetra toda a estrutura social. Poucos se dão conta da sua força e da sua onipresença na sociedade. Família e Estado disputam, pois, na história da Humanidade espaços de força, poder e influência. A primeira, a grande autoridade local, e o segundo, a principal autoridade central. Nas lições de Darcy Azambuja:

No mundo moderno, desde que nasce e durante toda a existência, faz parte, simultânea ou sucessivamente, de diversas instituições ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

sociedades, formadas por indivíduos ligados pelo parentesco, por interesses materiais ou por objetivos espirituais. Elas têm por fim assegurar ao homem o desenvolvimento de suas aptidões físicas, morais e intelectuais, e para isso lhe impõem certas normas, sancionadas pelo costume, a moral ou a lei. A primeira em importância, a sociedade natural por excelência é a família, que o alimenta, protege e educa. As sociedades de natureza religiosa, ou Igrejas, as escolas, a Universidade, são outras tantas instituições que ele ingressa; (...) o conjunto desses grupos sociais forma a Sociedade propriamente dita.

(...)

Além dessas, há uma sociedade, mais vasta do que a família, menos extensa, do que as diversas Igrejas e a humanidade, mas tendo sobre as outras uma proeminência que decorre da obrigatoriedade dos laços com que envolve o indivíduo: é a sociedade política, o Estado².

A dicotomia indivíduo-Estado é, portanto, frágil na medida em que a sociedade é de fato uma composição de camadas associativas. A perspectiva em regra apresentada de uma estrutura social *per saltum*, isto é, de um indivíduo que nasce sozinho e na sequência torna-se cidadão, ignora a força dos microssistemas familiares e a sua importância na composição social. A família é, pois, a autoridade que governa a nível local e que ao mesmo tempo se projeta em direção do poder central, infiltrando-se sempre que possível nas suas estruturas do governo.

Trata-se de uma dinâmica social que tem suas raízes em um passado remoto. A lógica da interpenetração do privado com o público por meio de estruturas familiares nos remete sem sombra de dúvidas ao modelo político da era feudal. À época, inexistia distinção entre vida “pública” de um senhor feudal/rei de sua vida privada, porque basicamente viver como uma autoridade local era viver ao redor de uma parentela ampliada. O rei feudal era um protetor e a relação que se nutria com seus vassallos era de natureza pseudofilial³.

O historiador Dominique Barthélemy descreve práticas típicas de uma Europa feudal: “A linhagem assemelha-se a uma estrutura política elementar – sem o ser inteiramente. Ela realiza a unidade de seus membros face ao exterior, utilizando para esse

² AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Globo. 2008. p. 1

³ ARIÈS, Philippe; & DUBY, Georges (Org.) *História da vida privada: da Europa feudal à Renascença*. 2. São Paulo: Companhia das Letras. 2001, pp. 31-34.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

fim as propriedades da função-parentesco”⁴. Nessa esteira, Charles de La Roncière, ao discorrer sobre a vida privada dos notáveis toscanos no limiar da Renascença, nos revela:

Instruir os jovens é uma tarefa absorvente que pode mobilizar uma boa parte do grupo privado. (...) Os objetivos dessa formação doméstica não são portanto exclusivamente privados, longe disso. Instruir um rapaz é em primeiro lugar colocá-lo em condição de dominar rapidamente as técnicas da profissão em que se engajará e de participar digna e eficazmente da vida pública. As famílias burguesas colocam seu ponto de honra em bem armar seu filho para sua futura carreira política. Posto isso, notemos como Palmieri que, ao educar os rapazes, não se procura ensinar separadamente “como organizar seus negócios, como conversar com seus concidadãos e [...] como manter sua casa [...] mas sim o todo conjuntamente na prática”. **Em um mundo em que a família e a linhagem desempenham um papel tão dominante na vida política, a fidelidade aos valores privados que regem essas parentelas é a chave do sucesso público de seus membros**⁵. (Grifou-se).

Note-se que muito embora estejamos falando de hábitos feudais, vemos que na essência eles revelam práticas políticas que se perpetuam até os dias de hoje. Em maior ou menor grau, fato é que o parentesco desdobra-se em um complexo ambiente político, e que mesmo hoje, no ano de 2017, em especial no Brasil, a política estatal confunde-se com a vida em família. A consanguinidade estrutura-se, pois, em função da autoridade local, servindo como critério para o exercício do poder (e sua transferência) de geração em geração. Em suma, a linhagem serve à organização da estrutura política coletiva. Ela se torna a ossatura da engenharia política local.

Ricardo Costa de Oliveira, Doutor em Ciências Políticas pela UNICAMP, e professor Associado da Universidade Federal do Paraná, autor da obra “Nas teias do nepotismo: sociologia política das relações de parentesco e de poder político no Paraná e no Brasil”⁶ dedica-se ao estudo de temas associados ao nepotismo, a saber, família e poder político. Destaquem-se as seguintes conclusões obtidas no Grupo de Trabalho 06 – Desigualdade e Estratificação Social, do XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado de

⁴ BARTHÉLEMY, Dominique. Parentesco, In ARIÈS, Phillippe; & DUBY, Georges (Org.) *História da vida privada: da Europa feudal à Renascença*. 2. São Paulo: Companhia das Letras. 2001, pp. 124.

⁵ DE LA RONCIÈRE, Charles. A célula da vida privada, matriz da vida interior. In ARIÈS, Phillippe; & DUBY, Georges (Org.) *História da vida privada: da Europa feudal à Renascença*. 2. São Paulo: Companhia das Letras. 2001, pp. 282-283.

⁶ DE OLIVEIRA, Ricardo Costa. *Nas teias do nepotismo: sociologia política das relações de parentesco e de poder político no Paraná e no Brasil*. Curitiba: Editora Insight, 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

20 a 23 de julho de 2015, organizado pelo professor e intitulado “Famílias políticas, desigualdade e estratificação social no Brasil Contemporâneo”:

A família política se tornou o grande “ponto cego” nas ciências sociais brasileiras do século XXI. Como as famílias atravessam e agem dentro das instituições políticas brasileiras foi uma questão central na gênese de certo pensamento social e na própria formulação de uma ciência social brasileira no início do século XX. Podemos discutir uma visão cética e realista na dimensão do ensaísmo e das pesquisas de Oliveira Vianna. O “complexo da família senhorial” e sua compreensão. Outra visão democrática e otimista na dimensão do ensaísmo e das pesquisas de Sérgio Buarque de Holanda. Raízes do Brasil, a família patriarcal e o “homem cordial”

(...)

Letícia Bicalho Canedo escreveu vários textos sobre a questão das relações entre famílias e Estado. “Um Capital Político Multiplicado no Trabalho genealógico”. Pela análise das palavras-chave verificamos o recorte conceitual: “Genealogia como instrumento político. Alianças matrimoniais. Famílias de políticos. Controle de recursos políticos. Acumulação de capital político e social. Produção simbólica”. Outro artigo de Letícia Bicalho Canedo, “La production généalogique et les modes de transmission d'un capital politique familial dans le Minas Gerais Brésilien”, discorreu sobre os modos de transmissão de um capital político familiar. Como grupos sociais e políticos transmitem e se reproduzem ao longo de várias gerações nas Minas Gerais. Obras como a Cid Rebelo Horta, “Famílias Governamentais em Minas Gerais”, apresentada no II Seminário de Estudos Mineiros e a tese de Frances Hagopian, The Politics of Oligarchy: the Persistence of the traditional Elites in contemporary Brazil, investigaram a relevância das famílias na políticamineira. Não se trata apenas de um fenômeno regional, fenômeno mineiro, mas trata-se de fenômeno nacional em maior ou menor grau. Por que os pesquisadores e a teoria sociológica e política não conseguiram visualizar e entender a continuidade e o papel das organizações familiares ao longo do final do século XX? Outro texto de Letícia Bicalho Canedo oferece pistas, o artigo “Caminhos da memória: parentesco e poder”, de 1994.

“A implantação da moderna ciência política no Brasil, após a redemocratização de 1946 e nas décadas posteriores, não trouxe e nem comportou a categoria “família” nos estudos políticos daquela época em diante.

(...)

A análise e identificação de um conjunto de famílias e de genealogias regionais, estruturas familiares de longa duração, formando uma classe social histórica no Brasil, revela um conjunto de relações sociais e de formas sociais de patrimônios e de tipos de rendas. A estrutura familiar apresenta vários casamentos com famílias igualmente antigas, ou com novos ingressantes e imigrantes ao longo do tempo. Trata-se de uma classe social histórica, que transmite e reproduz de várias maneiras seu habitus de classe e seu ethos político para as novas gerações. A velha classe



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

dominante também transmite as velhas culturas do “familismo” e do “nepotismo” para as novas famílias do poder, muitas das quais possuíram origens migrantes, origens ascendentes e acabam casando com as velhas famílias do poder. Muitas vezes o funcionamento e a lógica das instituições operam mecanismos clientelísticos e formas de patronagem, que beneficiam esquemas políticos familiares. O tema das famílias é tema do presente!”⁷. (Grifou-se).

Vemos, pois, que o tema do nepotismo vem sendo objeto de detalhados estudos por parte de sociólogos e cientistas políticos brasileiros, que de alguma maneira conseguiram identificar, nesses últimos anos, esse “ponto cego”. Logo, não se trata apenas de se falar sobre fraudes à lei, tráfico de influência, como nepotismo cruzado ou razoabilidade da capacidade técnica dos sujeitos nomeados, mas, sobretudo, de se debater o modelo político clientelista familiar que domina o país desde a sua colonização remota, iniciada, diga-se de passagem, com as famigeradas capitâneas hereditárias. O nepotismo é em si mesmo um fator de desequilíbrio social e econômico, que reproduz mecanismos clientelistas de monopólio do poder político. É uma fórmula que por si só é imoral, mas que nesse país adquire contornos trágicos, uma vez que mantém comunidades inteiras reféns de poderosos clãs locais.

Como ressalta Ricardo Costa de Oliveira, trata-se de tema da ordem do dia. A população e a grande mídia há muito já reconhecem esse como um dos principais fatores de atraso cultural e civilizatório do nosso país. A luta pela construção de uma sociedade mais digna e justa passa pelo reconhecimento de limites éticos institucionais aos nossos governantes. Nessa esteira destaque-se a seguinte notícia do Jornal O Globo, em 04/01/2013:

ADMINISTRAÇÃO EM FAMÍLIA: NEPOTISMO AVANÇA NO BRASIL. PREFEITOS ASSUMEM MANDATOS E ESTIMULAM PRÁTICAS; MÃES, MULHERES E IRMÃOS GANHAM CARGOS: Nem bem assumiram o comando de suas cidades, na última terça-feira, prefeitos de municípios brasileiros já tomaram como uma de suas primeiras decisões nomear parentes para cargos remunerados de primeiro e segundo escalões. Em prefeituras do Norte ao Sul do país, mulheres, mães, pais e irmãos de prefeitos eleitos ou reeleitos no ano passado foram alojados na máquina municipal. Segundo

⁷ DE OLIVEIRA, Ricardo Costa (Universidade Federal do Paraná). “Famílias políticas, desigualdade e estratificação social no Brasil Contemporâneo” In Grupo de Trabalho (GT 06) – Desigualdade e estratificação social, In XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado de 20 a 23 de julho de 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

maior colégio eleitoral fluminense, São Gonçalo, na Região Metropolitana, é um dos municípios onde há casos de nepotismo. O prefeito Neilton Mulim (PR) escolheu seu irmão, o vereador Nivaldo Mulim (PR), para assumir a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Já na Região Serrana, o prefeito de Petrópolis, Rubens Bomtempo (PSB), que está em seu terceiro mandato, nomeou a mulher, Luciane Bessa Bomtempo, para o cargo de secretária chefe de gabinete, e o cunhado, Eduardo Ascoli de Oliva Maia, para comandar a Secretaria de Planejamento e Urbanismo. (...)— **“É um velho costume de usar a máquina pública para fins particulares. É um atentado contra qualquer vida pública decente e não há nenhuma justificativa”** — afirmou o professor de Filosofia Política da Unicamp Roberto Romano, que recorda os critérios da moralidade e da competência previstos na Constituição para o preenchimento de cargos públicos. (...) Em Manga (MG), o prefeito Anastácio Guedes (PT) emplacou três parentes no primeiro escalão. O cunhado assumiu a Secretaria de Agricultura Familiar; a cunhada, a Secretaria de Assistência Social; e o sobrinho, a Secretaria de Administração. Em Carnaubais (RN), o prefeito reeleito, Luizinho Cavalcante (PSB), indicou o irmão, Nicolau Cavalcante, para a Secretaria da Educação e a esposa, Mária Cavalcante, para a Secretaria da Assistência Social. — Não há nenhuma lei que proíba a indicação de parentes para cargos de secretário municipal, de primeiro escalão. Não há problema nenhum, pelo menos é o que informou a minha assessoria jurídica — afirmou o prefeito Anastácio Guedes. (Grifou-se).

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou a Súmula Vinculante Em decisões judiciais posteriores, a Suprema Corte flexibilizou a iniciativa para cargos considerados de “natureza política”, entre eles de secretários municipais. **A incerteza sobre o alcance da medida tem gerado discussões nos meios jurídicos. Na avaliação de juristas e especialistas entrevistados pelo GLOBO, o entendimento de que a restrição não se aplica aos cargos políticos não está consolidado. — Se essa jurisprudência estivesse consolidada, o Supremo Tribunal Federal (STF) teria feito uma espécie de retificação pontual da Súmula Vinculante Nº 13, o que ainda não foi feito — avaliou o procurador Gustavo Binenbojm, professor de Direito da UERJ. Para o professor Gustavo Alexandre Magalhães, doutor em Direito Administrativo pela UFMG, o texto da súmula deixou brechas, o que possibilita aos prefeitos interpretarem de acordo com suas conveniências. — Alguns pontos precisam ser esclarecidos. Pelo texto atual, o prefeito pode preencher seu primeiro escalão só com parentes, caso assim queira — afirmou.** (GUSTAVO URIBE / EZEQUIEL FAGUNDES / MARCELO REMÍGIO / ODILON RIOS. O Globo. Administração em família: nepotismo avança no Brasil. Prefeitos assumem mandatos e estimulam práticas; mães, mulheres e irmãos ganham cargos. 04/01/2013 23:00/atualizado 05/01/2013 16:51. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/administracao-em-familia-nepotismo-avanca-no-brasil-7202448> 1/, com acesso em 20/02/2017). (Grifou-se).

Nesse mesmo sentido, destaquem-se as seguintes notícias (inteiro teor anexo): (i) **Tradição familiar da política brasileira, que remonta à colonização, deve manter-**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

se na eleição de 2014, UOL, São Paulo, em 11/11/2013, disponível em; <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/11/11/familias-dominam-politica-brasileira-desde-a-colonizacao.htm>, com acesso em 20/02/2017; (ii) **Nepotismo e Capitánias Hereditárias na política brasileira**, Jornal do Brasil, por Lucas Altino, em 04/08/2013, disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2013/08/04/nepotismo-e-capitanias-hereditarias-na-politica-brasileira/>, com acesso em 20/02/2017; (iii) **Quando a política se torna um negócio de família no Brasil**. Diário de Notícias, por João Almeida Moreira, em 26/07/2016, disponível em <http://www.dn.pt/mundo/interior/quando-a-politica-se-torna-um-negocio-de-familia-no-brasil-5305178.html>, com acesso em 20/02/2017.

Este tema recentemente ressurgiu na arena pública, quando da votação pelo Impeachment da ex-presidente na Câmara dos Deputados. Chamou a atenção da sociedade brasileira a quantidade de vezes que parentes foram invocados na argumentação dos políticos votantes. Foram centenas de menções e homenagens a familiares, esposos, esposas, irmãos, filhos, filhas, netas. Até sobrinhas e bisnetos foram saudados. Ao fim, desligamos o televisor naquele dia com a impressão de que muitos dos nossos parlamentares estão evidentemente preocupados em responder aos anseios de suas respectivas famílias, e não de fato à população brasileira.

Trata-se, portanto, de matéria que vem sendo objeto de aprofundado estudo teórico e de intensos debates sociais. Nessa esteira, nosso pleito consiste em que este julgamento reconheça a importância desses estudos e da opinião pública, como elementos informadores da decisão de Vossas Excelências. A história brasileira está sendo posta a limpo por muito pesquisadores e professores, que estão debruçados nessa temática, tentando desvendar sua origem, as relações criadas e as consequências de uma política construída a partir e em torno de laços familiares. Precisamos integrar o discurso acadêmico e social a esse processo decisório⁸.

⁸ V. também livros e estudos de OLIVEIRA, Ricardo Costa de. (i) *Estado, classe dominante e parentesco no Paraná*. Curitiba: Nova Letra, 2015; (ii) *Redes de Nepotismo como processo de produção e reprodução de desigualdades*. GT 14: Desigualdades: produção e reprodução. 33º Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – 2009; e (iii) *Política, Direito, Judiciário e Tradição Familiar*; Área temática: Política, Direito e Judiciário. IX Encontro da ABCP, em 04 a 07 de agosto de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Em suma, o que se pretende com essas considerações é chamar a atenção de Vossas Excelências para a gravidade em si mesma da prática de nepotismo direto, mesmo nos casos de cargos políticos, tais como a nomeação pelo Prefeito de parentes para o seu secretariado. Somente a vedação a tal prática poderá evitar que um órgão administrativo seja indevidamente apropriado por uma força política local – que se constrói na formação de vínculos e relações familiares.

- III.c -

OPINIÃO PÚBLICA E A PAUTA ÉTICA

Ao se analisar a situação atual da complexa sociedade contemporânea, percebemos uma constante em toda a heterogeneidade que a compõe: uma busca maior por ética por parte do sistema político. As chamadas "Jornadas de 2013", como ficaram conhecidas as manifestações em meados de 2013, configuraram um verdadeiro estopim para o aumento da percepção da ética - ou, no caso, falta de ética - no sistema político vigente. Nas manifestações, além das demandas sociais, houve grande apelo por mais transparência. Evidenciou-se à ocasião a profunda falta de representatividade dos partidos. Centenas de milhares pessoas nas ruas de todo o Brasil expressando, através de diferentes vozes, um extremo descontentamento com a política e a maneira como ela é estruturada, fortemente influenciável por interesses pessoais.

Portanto, a sociedade espera independência das instituições brasileiras, a fim de não se tornarem reféns dos abusos dos governantes. A efervescência política pela qual o país passa e as recentes investigações que expõem esquemas de corrupção e práticas desonestas de agentes públicos têm trazido à tona a discussão da moralização da Administração Pública. São notícias que despertam nos cidadãos sentimentos de desconforto e incredulidade. Até quando a política brasileira será uma projeção de interesses privados? A cada nova denúncia o sistema se afunda em uma crise de representatividade: a população está cansada de desvios éticos, de corrupção e de "jeitinhos".

Uma sociedade mais bem informada começa a demonstrar cada vez mais intolerância às decisões de cunho individualista e antiético. Conforme lição do professor



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Eduardo Mendonça: “[...] *tais inovações reduzem a capacidade moratória (grifo do autor) da democracia representativa, cujas demoras, impasses institucionais e irrupções mal disfarçadas de autointeresse deixam de ser aceitos, com a naturalidade de antes, por uma sociedade hiperinformada*⁹”.

Com a descrença no sistema político, o brasileiro passa a buscar uma instituição capaz de externalizar a vontade popular. No cenário brasileiro atual, o Judiciário tem assumido em parte esse papel, sobretudo, quando as demandas de ética e moralidade dizem respeito a escolhas políticas que vão de encontro aos interesses pessoais dos agentes públicos. O Judiciário surge na arena pública como um mediador das relações sociais.

Conforme lição do eminente Ministro Luis Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal passa a ter o dever de prestar a jurisdição constitucional, sob dois fundamentos: (i) a atuação contramajoritária; e a (ii) atuação representativa¹⁰. Como nos ensina o professor e Ministro, a atuação contramajoritária costumeiramente decorre do dever de analisar a necessidade de sustar atos do Legislativo e do Executivo. Já a representativa decorre da crise de representatividade das instituições políticas. Ela está, nessa esteira, destinada a evitar abusos perpetrados pelos membros dos demais Poderes que compõe a República. Cabe, ao STF, o dever de “(atender) a demandas sociais relevantes não que não foram satisfeitas pelo processo político majoritário”¹¹. Veja-se que o autor se utiliza justamente a Súmula Vinculante 13 como exemplo:

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC 12 e a posterior edição da Súmula Vinculante 13, que cancelam a proibição do nepotismo nos três Poderes, representam um claro alinhamento com as demandas da sociedade em matéria de moralidade administrativa. A tese vencida era de que somente o legislador poderia impor esse tipo de restrição¹². (Grifou-se).

⁹MENDONÇA, Eduardo. A jurisdição constitucional como canal de processamento do autogoverno democrático. In. SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 137.

¹⁰ BARROSO, Luis Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In. SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. pp. 3-34.

¹¹ *Ibidem*. p. 34.

¹² *Ibidem*. p. 27.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Nesse contexto, a Suprema Corte age como guardiã das normas constitucionais. Desta forma, não se pode permitir a prática de atos que violem os princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública, sob o risco de se privilegiar interesses privados camuflados de interesse público.

De mais a mais, é imperioso registrar que o processo dialógico e discursivo que se revela diante de nós consiste em mais uma etapa de um diálogo sócio-institucional. O Supremo Tribunal Federal está diante de uma nova rodada de debates, e tem como sempre, a possibilidade de reescrever a história. O *Parquet*, a sociedade e a opinião pública são também intérpretes que buscam trazer luz ao tema em comento. Nas lições da professora Juliana Cesário Alvim Gomes:

De um lado, O Direito Constitucional oferece aberturas para a participação de diferentes atores na sua construção, os quais se caracterizam de diferentes maneiras e atuam a partir de posições diversas. (...) Desse processo, portanto, participam também atores sociais que, do mesmo modo, visam a moldar o entendimento comum acerca do sentido constitucional em conformidade com seus objetivos, inclusive por meio da atuação nas referidas ocasiões de decisão estatal, buscando influenciá-las e reagindo a elas¹³.

Logo, ao se analisar o caso em tela e a situação atual da comunidade brasileira, percebe-se que a nomeação de Marcello Hodge Crivella para o cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro por seu pai, Marcelo Crivella, Prefeito do referido Município, é prática de nepotismo, ato que surge na contracorrente de robustecimento da pauta ética que se delineia do seio da comunidade brasileira.

- III.d -

EXPECTATIVA DO ELEITORADO E CAPACIDADE TÉCNICA

Por fim, registrem-se, os seguintes argumentos de reforço: (i) a expectativa gerada no eleitorado; e (ii) a ausência de capacidade técnica de Marcelo Hogde Crivella.

Cumprido ao *Parquet* chamar a atenção para os seguintes fatos. No dia 20/02/2017, chegou ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio do sistema

¹³ ALVIM GOMES, Juliana Cesário. O constitucionalismo difuso e seus fundamentos. In. SARMENTO, Daniel (Coord.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 397.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

de Ouvidorias, representação elaborada por cidadão carioca inconformado com a nomeação do filho de Marcelo B. Crivella para o cargo de Secretário da Casa Civil. Nessa oportunidade, o nacional trouxe à tona a seguinte informação: o Prefeito Marcelo B. Crivella havia elaborado compromisso, em 2008, quando candidato a prefeito dessa mesma cidade, acerca da não nomeação de parentes, inclusive fazendo menção de forma expressa a esposa e filhos. Senão, vejamos a representação enviada à Ouvidoria do MPRJ:

“No dia de hoje, 02/02/2017, o Prefeito do Município do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, fez publicar no Diário Oficial da Cidade, à página 3, o Decreto Rio P n. 483 de 1º de fevereiro de 2017, através do qual nomeia o seu filho, Marcelo Hodge Crivella, para exercer o cargo em comissão de Secretário Chefe da Casa Civil. Dessa forma, o Prefeito violou frontalmente o princípio da moralidade administrativa, inscrito no art. 37, caput, da Constituição, conforme o enunciado 13 da Súmula Vinculante do STF, e conseqüentemente o art. 11, caput, da Lei 8.429/92. O filho nomeado é igualmente responsável, na forma do art. 3º da Lei de Improbidade. No caso, é desnecessário perquirir os motivos da nomeação, caracterizando-se o dolo pela só vontade de realizar o ato conforme entendimento pacífico do STJ (v. AgRg no REsp 153.600/RN). **Mesmo que assim não fosse, o Prefeito do Rio de Janeiro jamais poderia alegar a inexistência de dolo. Afinal, o próprio, em 2008, quando candidato ao cargo que ora ocupa, afirmou em carta entregue à ABI: “assumo o compromisso de não empregar nos quadros da Prefeitura qualquer integrante da minha família e isto inclui a minha esposa e meus filhos. Sou terminantemente contrário a qualquer tipo de nepotismo” (<http://www.abi.org.br/crivella-entrega-a-abi-sua-carta-ao-povo-do-rio/>) (...) O caso presente, no entanto, é de nepotismo direto, ato de improbidade que se consumou com a publicação do decreto. (...)**”. (Grifou-se). V. documentos anexos. (originais fls. 68/70-v).

O ato de nomeação do filho do Prefeito para o cargo de Secretário da Casa Civil vai de encontro, portanto, à declaração feita pelo próprio pai, na condição de candidato. E de certo atinge às expectativas criadas pela sociedade carioca acerca de um mandamento ético a guiar o agir administrativo do Prefeito desta cidade.

Em segundo plano, devemos esclarecer alguns pontos sobre o currículo de Marcelo H. Crivella. Conquanto o mesmo apresente formação como bacharel em psicologia, não restou claro se o seu diploma foi devidamente registrado e aprovado pelos órgãos que disciplinam o seu exercício profissional (curso realizado no exterior). Ademais, a especialização veiculada nos jornais “Psicologia Cristã” não é reconhecida pelo Conselho



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Regional de Psicologia do Rio de Janeiro e pelo Conselho Federal de Psicologia (v. documento anexo).

Com efeito, as atividades realizadas pelo nomeado indicam um currículo padrão, sem qualquer particularidade que o pudesse garantir destaque como gestor público. No período em que esteve no Brasil – de 2009/2015 – foi assessor da Presidência da Rede Record, e Presidente/Diretor Geral da Redzero Escola de Game e Entretenimento. Em 2016, Marcelo H. Crivella retornou aos Estados Unidos, onde trabalhou na empresa Storyville Coffee Company como Diretor de Vendas.

- IV -
CONCLUSÃO

Pretende-se, com a propositura da presente Reclamação constitucional demonstrar que o ato realizado pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, Marcelo B. Crivella, consistente na nomeação de seu filho, Marcelo H. Crivella, para o cargo de Secretário da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro é ato de nepotismo direto, conduta esta expressamente vedada pelo enunciado n. 13 da à Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, verdadeira regra protetora do Artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

- V -
DA MEDIDA CAUTELAR

Mostra-se conveniente, desde logo, seja mantida, de forma liminar, o afastamento cautelar do filho do Prefeito Municipal Rio de Janeiro, Marcelo H. Crivella, consoante decisão constante da Reclamação n. 26.303/RJ. O *fumus boni iuris* resta devidamente comprovado a partir dos fatos narrados nos itens anteriores, bem como dos documentos que instruem a presente.

De outro lado, se percebe nitidamente a configuração do segundo requisito autorizador da medida cautelar de indisponibilidade de bens, o chamado *periculum in mora*. Este, por seu turno, se mostra manifesto na medida em que os atos de nepotismo ora combatidos se manterão dia após dia até o julgamento final da presente, enfraquecendo a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

crença nas instituições democráticas no seio de nossa sociedade. A liminar ora perseguida acarreta a volta da normalidade institucional no Município do Rio de Janeiro, fazendo prevalecer a força normativa da Constituição da República.

- VI -

DOS PEDIDOS

Ex positis, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro seja declarado o descumprimento, pelo Município do Rio de Janeiro da Súmula Vinculante n. 13 dessa Excelsa Corte, e a consequente declaração de nulidade do ato administrativo de nomeação de Marcelo H. Crivella, para o cargo de Secretário da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro, determinando-se o afastamento da pessoa acima citada do referido cargo público da Administração Pública Municipal do Rio de Janeiro.

-VII-

DOS REQUERIMENTOS

Requer, ainda, o Ministério Público:

- 01) A distribuição da presente;
- 02) O prosseguimento do feito, nos termos dos artigos 13 a 18 da Lei 8.038/1990, intimando-se o reclamado para apresentação das informações no prazo regimental;
- 03) A intimação da Procuradoria-Geral da República para se manifestar;
- 04) A manutenção da medida cautelar, em sede liminar, conforme o item V, determinando-se o afastamento liminar imediato de Marcelo H. Crivella, para o cargo de Secretário da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro.

Na eventual e remota hipótese desta colenda Corte Constitucional entender pelo não cabimento da Reclamação pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, requer o *Parquet* Fluminense seja recebida a presente como peça de *Amicus Curiae*, em homenagem aos princípios da instrumentalidade e do acesso à Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital

Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 4º andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ - CEP 20.020-100

Tel.: (21) 2222-5190 Fax : (21) 2222-5181

Protesta o Ministério Público por provar os fatos narrados por todos os meios admissíveis.

Dá-se a causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), meramente para os fins do art. 291 do Novo Código de Processo Civil, em virtude do valor inestimável do objeto da presente.

Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 2017.

CLÁUDIA TÜRNER P. DUARTE
Promotora de Justiça
Mat. 4.876

LIANA BARROS CARDOZO
Promotor de Justiça
Mat. 1.806

VINICIUS LEAL CAVALLEIRO
Promotor de Justiça
Mat. 2.185

FLÁVIO BONAZZA DE ASSIS
Promotor de Justiça
Mat. 2.294

DENISE PIERI PEÇANHA PITTA
Promotora de Justiça
Mat.4.857