



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE LUIZ FUX,
RELATOR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 1.133.118/SP**

Tema 1000 - Discussão quanto à constitucionalidade de norma que prevê a possibilidade de nomeação de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante, para o exercício de cargo político.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por seu Procurador Geral de Justiça, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no artigo 7º, § 2º, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, no artigo 138 do Código de Processo Civil e no art. 131, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, requerer habilitação no Recurso Extraordinário n.º 1.133.118/RJ, na condição de

AMICUS CURIAE,

pelos fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I) DO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 1.133.118/SP E BREVE RELATÓRIO DOS AUTOS

O Recurso Extraordinário a que se refere o presente pedido foi interposto por Manoel Ferreira de Souza Gaspar (Prefeito Municipal de Tupã) e pelo Município de Tupã, com base no artigo 102, III, alínea “a” da Constituição da República, contra acórdão do Eg. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou parcialmente procedente o pedido em Ação Direta para **declarar a inconstitucionalidade da expressão “exceto para cargo de agente político de Secretário Municipal” prevista na Lei n.º 4.627, de 07 de janeiro de 2013, do Município de Tupã.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

A referida lei **alterou os artigos 1º e 2º da Lei n.º 3.809**, de 24 de junho de 1999, que dispõe sobre a proibição de contratar parentes até terceiro grau de agentes públicos para cargos em comissão ou em caráter temporário, **passando a autorizar, expressamente, a nomeação de secretários municipais que tenham vínculo de parentesco com agentes políticos.**

Os Recorrentes sustentam preliminar de repercussão geral e, no mérito, alegam que o acórdão recorrido viola os artigos 2º, 18, 29, 30, I, 37, caput, 39 e 169 da Constituição da República.

Em contrarrazões, o Ministério Público do Estado de São Paulo afirma a incidência das Súmulas 282 e 356 do STF, razão pela qual o recurso não merece conhecimento, e, superado o juízo de admissibilidade, pugna pelo seu desprovimento diante da ofensa aos princípios consagrados pelos artigos 111 da Constituição Paulista e 37, caput, da Constituição da República pela alteração de disposição legal admitindo a contratação de Secretários Municipais que possuem grau de parentesco com agentes políticos.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou seguimento ao Recurso Extraordinário por óbice da Súmula 282 do STF: “*É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada*”.

Contra o r. *decisum* os Recorrentes interpuseram Agravo nos próprios autos.

Remetidos os autos ao STF, o Agravo foi provido por decisão monocrática publicada em 09.04.2018, sendo determinada a sua conversão em Recurso Extraordinário (ARE 889.071 reautuado para RE 1.133.118).

Na ocasião, V. Exa. verificou que “*os artigos 2º, 18, 29, 30, I, 39 e 169 da Constituição Federal não foram debatidos pelo acórdão recorrido. Além disso, não foram opostos embargos de declaração para sanar tal omissão, faltando, ao caso, o necessário prequestionamento da questão constitucional, o que inviabiliza o exame da pretensão do recurso extraordinário quanto a esses pontos*”, incidindo os óbices das Súmulas 282 e 356 do STF.

Noutro giro, V. Exa. apontou que “*a matéria versada no artigo 37, caput, da Constituição Federal foi devidamente prequestionada e, nessa parte, o recurso reúne condições de procedibilidade*”.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Depois de reautuado como Recurso Extraordinário nº 1.133.118, em 15.06.2018 foi **decidido pelo Plenário virtual a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada**, que vem a ser o milésimo tema de repercussão geral a ser analisado por essa Eg. Corte.

No momento, os autos se encontram com vista aberta à Procuradoria Geral da República para elaboração de parecer.

II) DA ADMISSÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*

A participação do *amicus curiae* encontra arrimo no artigo 138 do Código de Processo Civil, segundo o qual a admissão do *amicus curiae* exige o preenchimento dos requisitos da relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia e da representatividade do requerente, o que ocorre neste caso, como se passa a demonstrar na sequência.

- DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA e DA REPERCUSSÃO SOCIAL DA DEMANDA

A decisão a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos deste Recurso Extraordinário tem **impacto na atuação de todos os órgãos ministeriais estaduais em casos semelhantes, nos quais se discute a legalidade de nomeações de parentes para cargos políticos.**

A nomeação de parentes para cargos políticos é comum tanto na esfera da Administração dos Estados, quanto no âmbito dos municípios brasileiros de uma forma geral, demandando a atuação dos Ministérios Públicos Estaduais em sua missão de defensor dos interesses da coletividade, para análise quanto ao cabimento de medidas judiciais ou extrajudiciais para repúdio desta prática. Portanto, a solução dada à presente causa impactará a atuação do *Parquet* fluminense e a coletividade que representa.

Por outro lado, paira um cenário de grande insegurança jurídica envolvendo o tema, o que indica, por mais este motivo, a presença da repercussão social da controvérsia, sendo evidente a necessidade e a relevância de um posicionamento objetivo dessa E. Corte para uma **hipótese específica de nepotismo: a nomeação para o exercício de**



cargo político de parente da autoridade nomeante - assim compreendidos cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

Como bem apontado por V. Exa.: **“A indefinição acerca da constitucionalidade da nomeação de parentes do nomeante para cargos de natureza política tem provocado grande insegurança jurídica. Tanto o administrado quanto o poder público desconhecem a real legitimidade de diversas nomeações a cargos públicos até que haja um pronunciamento definitivo do poder judiciário.”**

O desfecho do presente julgamento guarda enorme **repercussão social**, uma vez que definirá a correta aplicação dos princípios constitucionais da administração pública às hipóteses de nomeações de pessoas para cargos políticos, no âmbito de todos os entes federativos do país.

Há **relevância da matéria** posta, seja em razão do quantitativo de demandas propostas com fulcro na aplicação do verbete nº 13, seja qualitativamente, em razão dos valores republicanos envolvidos, tão caros à coletividade de uma forma geral, o que mais uma vez justifica, na forma do artigo 138 do CPC, a inclusão do Ministério Público no presente debate.

Demonstrada, portanto, a relevância da matéria posta em apreciação, assim como sua inegável repercussão social, conclui-se pelo pleno atendimento do primeiro dos requisitos que autorizam a habilitação do Requerente como *amicus curiae*.

- DA REPRESENTATIVIDADE DO REQUERENTE

De acordo com o artigo 127, *caput*, da Constituição da República, é tarefa do Ministério Público a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, em observância do princípio republicano.

Para além disso, deve-se considerar que os fatores que legitimam a participação dos *amici curiae* encontram-se em perfeita sintonia com a incumbência ministerial de defesa do regime democrático. Afinal, como destaca a doutrina e a jurisprudência, está-se diante de uma forma especial de intervenção de terceiros, que prestigia a pluralização do debate constitucional, fortalecendo, assim, a legitimidade das decisões judiciais.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Na esteira das decisões dessa Corte, estão presentes todos os requisitos para a admissão do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro como *amicus curiae* na demanda posta, como medida de participação social nos julgamentos, nas palavras do Ministro Edson Fachin¹:

A interação dialogal entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito.

Conforme os arts. 7º, §2º, da Lei 9.868/1999 e 138 do CPC/15, os critérios para admissão de entidades como *amicus curiae* são a relevância da matéria, especificidade do tema ou repercussão social da controvérsia, assim como a representatividade adequada do pretendente.

Em casos análogos, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que cabe o ingresso do *amicus curiae* a partir da utilidade da participação do requerente no processo:

“O *amicus curiae* é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. A presença de *amicus curiae* no processo se dá, portanto, em benefício da jurisdição, não configurando, conseqüentemente, um direito subjetivo processual do interessado”. (ADI 3460 ED, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2015 PUBLIC 12-03-2015)

No mesmo sentido, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

¹ ADI 4858 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 03-04-2017.



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [...] PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO ‘AMICUS CURIAE’: **UM FATOR DE PLURALIZAÇÃO E DE LEGITIMAÇÃO DO DEBATE CONSTITUCIONAL.** - O ordenamento positivo brasileiro processualizou, na regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, a figura do ‘amicus curiae’, permitindo, em consequência, que terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. A intervenção do ‘amicus curiae’, para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional. - A idéia nuclear que anima os propósitos teleológicos que motivaram a formulação da norma legal em causa, viabilizadora da intervenção do ‘amicus curiae’ no processo de fiscalização normativa abstrata, **tem por objetivo essencial pluralizar o debate constitucional**, permitindo, desse modo, que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, **superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Suprema Corte**, quando no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade. [...]”² (sem grifo no original)

Ademais, parece necessário registrar que a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo neste feito, na condição de Requerido, não elide a possibilidade de intervenção do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na qualidade de *amicus curiae*.

Com efeito, pensamento contrário implicaria violação à autonomia do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro. Isso porque, não obstante a Constituição Republicana haja previsto que o Ministério Público é uno e indivisível (artigo 127, § 1º), encampou-se “*a unidade com inclusão da variedade*”³, de modo a garantir que cada

² ADI n.º 2.321 MC/DF, Min. Rel. Celso de Mello, julgamento em 25/10/2000.

³ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 123.



qual atue dentro de sua esfera de atribuições. Somente desse modo será possível assegurar a autonomia entre seus ramos.

Importante ressaltar que até mesmo a participação do Ministério Público Militar já foi admitida, no que toca ao seu ingresso como *amicus curiae*, com o propósito de viabilizar a defesa de sua autonomia funcional (ADPF n.º 289/DF, Min. Relator Gilmar Mendes, julgamento em 11/02/2015).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é autor de inúmeras reclamações⁴ e ações civis públicas propostas com a finalidade de assegurar a aplicação integral do verbete da Súmula Vinculante n 13 aos cargos públicos, de natureza política ou não, qualificando-se para participação no debate, não somente em razão da missão constitucional que lhe foi conferida, mas também em razão das diversas demandas propostas com a mesma finalidade.

Isto posto, resta igualmente demonstrado o segundo requisito para a admissão do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro como *amicus curiae*.

- DA TEMPESTIVIDADE

O presente requerimento realiza-se tempestiva e oportunamente. A inteligência do artigo 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 indica que o relator poderá, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades, “*observado o prazo fixado no parágrafo anterior*”.

Diante da ausência de disposição legal quanto ao referido prazo, essa Suprema Corte já decidiu que o ingresso de *amicus curiae* deve ocorrer, ordinariamente, até a liberação do processo para a inclusão em pauta. Neste sentido, confira-se:

“[...] 1. A jurisprudência da Suprema Corte está sedimentada no sentido de que o “*amicus curiae* somente

⁴ <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/50104>
<https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/49415>
<https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/45102>
<https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/3601>
<https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/4702>
<https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/2403>
<https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/49802>



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

pode demandar sua intervenção até a data em que o Relator liberar o processo para pauta” (**ADI nº 4.071-AgR**). 2. A rigidez desse entendimento é mitigada pelo STF apenas de forma excepcional. Alegações da agravante insuficientes para tal fim. Não configuração, *in casu*, de hipótese excepcional a justificar a reforma da decisão agravada. 3. Agravo regimental não provido.”⁵ (sem grifo no original)

À luz do exposto e considerando a não inclusão em pauta do presente feito, tem-se por tempestivo o presente requerimento para habilitação.

Por economia e celeridade, e confiante em sua admissão como *amicus curiae*, o requerente apresenta, desde logo, sua manifestação de mérito, com as contribuições que entende pertinentes para o deslinde da controvérsia.

III) DA APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 AOS CARGOS PÚBLICOS DE NATUREZA POLÍTICA

Em que pese o enorme avanço que representou o verbete da Súmula Vinculante nº 13 à época da sua edição, a sua interpretação e aplicação ao longo dos anos distanciou-se do escopo original, justamente quanto ao entendimento aplicável às hipóteses de nomeação para cargos políticos.

No cenário sócio-político, lamentavelmente, a concorrência e igualdade ainda não foram totalmente incorporadas como valores republicanos quando estamos diante do nomeação para um cargo público, especialmente aqueles de natureza política.

Tomando como marco inicial a promulgação da Constituição de 1988, verifica-se a presença da vedação para nomeação de parentes para os cargos públicos no corpo do texto constitucional. A inclusão do artigo 37, trazendo os princípios da moralidade e impessoalidade, parecia deixar clara a existência de proibição. Todavia, sucessivos descumprimentos foram levados ao exame do Poder Judiciário, revelando a existência de prática corriqueira incorporada pelo administrador público brasileiro ao seu dia a dia de governo.

⁵ STF, ACO n.º 779 AgR-segundo, Min. Rel. Dias Toffoli, julgamento em 30/11/2016.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Registraram-se, a partir de então, enxurradas de processos buscando discutir a aplicação da referida regra, entre os quais os precedentes⁶ que deram ensejo à edição da Súmula Vinculante nº 13.

Em 20/08/2008, o STF chegou à conclusão unânime de que tal resolução encontrava-se em sintonia com os princípios do art. 37 da CRFB/88, 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 do Poder Judiciário. Para o Ministro Celso de Mello:

“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).

Com a edição da Súmula Vinculante nº 13, a questão parecia definitivamente resolvida. No entanto, 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 muitas oportunidades – há cerca de 30 acórdãos e aproximadamente 200 decisões monocráticas sobre o tema. Esses números indicam, a nosso ver, que conquanto a súmula tenha sido editada com o propósito de pacificar questão jurídica controversa e de

⁶ 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); e (iv) o RE 579.951-4/RN (Min. Rel. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/08/2008).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

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. Um modelo natural de conformação da política brasileira.

Nesse contexto, temos que, em momento crucial no qual a Suprema Corte revisita a interpretação conferida ao verbete, há que se ponderar que a exclusão dos cargos políticos do âmbito de aplicação da Súmula nº 13 para os cargos políticos daria lugar ao interesse privado em espaço no qual já se havia marcado a prevalência do interesse público.

Por ocasião do julgamento do Tema nº 1000, roga o Ministério Público sejam levadas em consideração as práticas nefastas e dificuldades históricas enfrentadas pelo país quanto à observância dos critérios da eficiência e concorrência para a nomeação dos cargos políticos, trazendo aqui ao debate a importância de se evitarem retrocessos⁷, prestigiando-se interpretação que melhor atenda ao interesse público envolvido, representado aqui pelo destinatário final dos serviços públicos: o cidadão.

Parece claro ao *Parquet* fluminense que a plena aplicação do comando da Súmula Vinculante nº 13 e sua abrangência aos casos de nomeações para cargos políticos é a única forma que se compatibiliza com o princípio republicano, fundado na igualdade formal das pessoas, que rege a constituição de nosso país. A noção de República não se coaduna com os privilégios de nascimento.

Conforme leciona Geraldo Ataliba⁸:

“Não teria sentido que os cidadãos se reunissem em república, erigissem um estado, outorgassem a si mesmos uma constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem, seja de modo direto, seja indireto, a violação da igualdade fundamental, que foi o próprio postulado básico, condicional, da ereção do regime. Que dessem ao estado – que criaram em rigorosa isonomia cidadã – poderes para

⁷ Apontamos as seguintes decisões do STF em que o princípio da proibição do retrocesso teve relevância: ARE nº 745745 AgR/MG; ARE nº 727864 AgR (Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 04/11/2014, DJe-223, 12-11-2014); ARE nº 639.337-AgR (Rel. Min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, Segunda Turma, DJE de 15-9-2011).

⁸ Geraldo Ataliba, *Instituições de Direito Público e República*, São Paulo, 1984, ed. Mimeografada, pp. 175-176.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

serem usados criando privilégios, engendrando desigualações, favorecendo grupos ou pessoas, ou atuando em detrimento de quem quer que seja. A res publica é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebe devem traduzir-se em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos. De nada valeria a legalidade, se não fosse marcada pela igualdade. (...)"

Admitir lícitas as nomeações de cidadãos para cargos políticos em razão de escolhas orientadas por vínculos de parentesco, e não pelo interesse público, macula o princípio da igualdade que é base da República Federativa do Brasil.

Rever a aplicação do verbete aos cargos políticos representaria enorme retrocesso, como bem exposto no voto do voto do Exmo. Min. Luiz Fux, relator do presente recurso extraordinário, ao destacar a ausência de exceção quanto aos cargos políticos na redação da Súmula Vinculante nº 13:

“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.

O teor do verbete não contém exceção quanto ao cargo político. A discussão orbita em torno do enquadramento dos agentes políticos como ocupantes de cargos públicos, em especial cargo em comissão ou de confiança, mas, ao não diferenciar cargos estritamente administrativos, a literalidade da súmula vinculante sugere que resta proibido o nepotismo em todas as situações. (sem grifo no original)

Parece-nos fundamental a prevalência da tese de que o nepotismo deva ser proibido indistintamente.



Neste sentido, é válido reproduzir o brilhantismo da lição de Paulo Modesto⁹ que, examinando a controvérsia no que tange à aplicação do verbete às nomeações para cargos políticos, traz valorosas considerações:

“a Súmula Vinculante n. 13 constituía uma norma, elaborada a partir de diversos precedentes da Corte e, como toda norma, foi objeto de interpretações diversas no próprio Supremo Tribunal Federal. Algumas decisões estabeleceram exceções à proibição enunciada ou restringiram os seus limites, porém não foram analisadas devidamente pela opinião pública ou pela doutrina especializada. **A mais grave das ressalvas foi germinada nas primeiras decisões da Corte sobre o tema nepotismo, a partir de uma distinção ausente do enunciado da súmula entre o favorecimento familiar de agentes no provimento de cargos administrativos e no provimento de “cargos políticos” ou “político-administrativos”** (STF, RE 579.951/RN, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgamento 20/08/2008, DJe-202, 23/10/2008, publicação 24/10/2008 ; Rcl 6650 MC /PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão do Min. CEZAR PELUSO, julgado em 24/09/2008, DJe184, 29/09/2008, publicação 30/09/2008; Rcl 6650 MC-AgR/PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe-222, 20/11/2008, publicação 21/11/2008; Rcl 7.590-MC/PR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, julgamento 11/02/2009, DJe -35, 19/02/2009, publicação 20.02.2009).

Segundo essa interpretação, difundida amplamente sem os matizes presentes nos debates da Corte, **a Súmula Vinculante 13 seria aplicável apenas a funções de confiança e cargos em comissão puramente administrativos, de livre nomeação e livre exoneração. O provimento de cargos políticos, mesmo os não eletivos, não sofreria as limitações da proibição de nepotismo.** É dizer: cargos de secretários municipais, secretários estaduais, ministro de estado, situados no cume da administração pública, poderiam ser titularizados por parentes imediatos do governante, sem a possibilidade de se qualificar o respectivo ato de designação como inválido por nepotismo.” (sem grifo no original)

⁹ MODESTO, Paulo. Nepotismo em cargos político-administrativos. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 32, 2012.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

O culto jurista, com a clareza que lhe é peculiar, bem expressa a perplexidade gerada pela tese que afasta a incidência do verbete às nomeações para cargos políticos:

“Para exemplificar de forma simples: o Prefeito Municipal não poderia nomear a sua esposa para o cargo de diretora de estabelecimento escolar, mas poderia nomeá-la para Secretária Municipal de Educação. Não poderia nomear o irmão motorista, mas poderia nomeá-lo Secretário de Transportes.

A distinção causa perplexidade. A palavra nepotismo surgiu exatamente para expressar a concessão de privilégios do Papa a seus familiares, designados a ocupar cargos de primeiro escalão na Igreja. “Nepotes” eram chamados os sobrinhos, irmãos, tios e primos do Papa nomeados cardeais (BELLOW, 2006: 22). NAPOLEÃO BONAPARTE, considerado o maior nepotista da história, nomeou três de seus irmãos para o cargo de rei em países conquistados. **No Brasil essas hipóteses seriam excluídas da vedação do nepotismo. A vedação ao nepotismo entre nós parece dirigir-se principalmente para os cargos de segundo escalão e alcançar apenas o servidor barnabé, integrante dos estratos administrativos mais singelos, atribuindo-se aos escalões elevados da administração pública a qualidade de serem compostos por cargos de provimento exclusivamente político.**” (sem grifo no original)

O cenário sociocultural e político recomenda o repúdio ao nepotismo em qualquer situação, evitando-se grave retrocesso, diante da possibilidade de se admitir que o governante reproduza, no poder político, o poder doméstico, regido pelos vínculos de solidariedade e fidelidade típicos dos membros de uma família.

Por fim, merece ser destacado que, com a descrença no sistema político, o brasileiro passa a buscar uma instituição capaz de externalizar a vontade popular. E, 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 Ministro Luis Roberto Barroso, o STF 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, 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 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 que não foram satisfeitas pelo processo político majoritário”¹¹. Veja-se que o autor se utiliza justamente da 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).

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 STF está diante de uma nova rodada de debates, e tem como sempre, a possibilidade de reescrever a história. A sociedade e a opinião pública são intérpretes legítimos que buscam trazer luz ao tema em comento.

A Súmula Vinculante nº 13, cujo conteúdo tornou-se de amplo conhecimento da população, é símbolo da louvável contribuição do Poder Judiciário para o resguardo da incolumidade do princípio republicano e da moralidade pública em nosso país.

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.



Neste sentido, pugna o *Parquet* fluminense que se decida pela **sua plena aplicação, inclusive aos casos de nomeações para cargos políticos**, pois esta é a única interpretação compatível com o princípio republicano, fundado na igualdade dos cidadãos, que repudia os privilégios de nascimento.

IV) DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

- a) sua **habilitação** na qualidade de *amicus curiae*, nos autos do Recurso Extraordinário n.º 1.133.118/RJ, nos termos do artigo 7º, § 2º, da Lei n.º 9.868/1999, e do artigo 138 do Código de Processo Civil;
- b) seja **intimado** dos atos do processo;
- c) seja autorizada a **sustentação oral** na sessão de julgamento, nos moldes do artigo 131, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal;
- d) seja a repercussão geral decidida, fixando-se a tese de que “**é inconstitucional a nomeação, de 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, de confiança ou cargo de natureza política 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, para o exercício de cargo político, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante.**”.

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 2018.

JOSÉ EDUARDO CIOTOLA GUSSEM
Procurador-Geral de Justiça