

Aplicação das Súmulas pelo STF

Súmula Vinculante 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.

Precedentes Representativos

"Ementa: Ação Declaratória de Constitucionalidade, ajuizada em prol da Resolução nº 07, de 18/10/2005, do Conselho Nacional de Justiça. Medida cautelar. (...) O ato normativo que se faz de objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04. Noutra giro, os condicionamentos impostos pela Resolução em foco não atentam contra a liberdade de nomeação e exoneração dos cargos em comissão e funções de confiança (incisos II e V do art. 37). Isto porque a interpretação dos mencionados incisos não pode se desapegar dos princípios que se veiculam pelo *caput* do mesmo art. 37. Donde o juízo de que as restrições constantes do ato normativo do CNJ são, no rigor dos termos, as mesmas restrições já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. (...) Não se trata, então, de discriminar o Poder Judiciário perante os outros dois Poderes Orgânicos do Estado, sob a equivocada proposição de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo estariam inteiramente libertos de peias jurídicas para prover seus cargos em comissão e funções de confiança, naquelas situações em que os respectivos ocupantes não hajam ingressado na atividade estatal por meio de concurso público. O modelo normativo em exame não é suscetível de ofender a pureza do princípio da separação dos Poderes e até mesmo do princípio federativo. (...) Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, *caput*, junte essa organização aos princípios 'estabelecidos' por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. Medida liminar deferida para, com efeito vinculante: a) emprestar interpretação conforme para incluir o termo 'chefia' nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco b) suspender, até o exame de mérito desta ADC, o julgamento dos processos que tenham por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça; c) obstar que juízes e Tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma Resolução nº 07/2005, do CNJ e d) suspender, com eficácia *ex tunc*, os efeitos daquelas decisões que, já proferidas, determinaram o afastamento da sobredita aplicação." (ADC 12 MC, Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgamento em 16.2.2006, DJ de 1.9.2006)

"Ementa: Administração Pública. Vedação nepotismo. Necessidade de lei formal. Inexigibilidade. proibição que decorre do art. 37, *caput*, da CF. RE provido em parte. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para colibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal." (RE 579951, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 20.8.2008, DJ de 24.10.2008)

"Então, quando o art. 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC nº 12, porque o próprio capítulo VII é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. E sabemos que os cargos políticos, como por exemplo, o de secretário municipal, são agentes de poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do artigo 37. Somente os cargos e funções singelamente administrativos - é como penso - são alcançados pela imperiosidade do artigo 37, com seus lapidares princípios. Então, essa distinção me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os secretários municipais, que correspondem a secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e ministros de Estrado, no âmbito federal." (RE 579951, Voto do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgamento em 20.8.2008, DJ de 24.10.2008)

Jurisprudência posterior ao enunciado

• Nepotismo e agente político

"1. A jurisprudência do STF preconiza que, ressalvada situação de fraude à lei, a nomeação de parentes para cargos públicos de natureza política não despreza o conteúdo normativo do enunciado da Súmula Vinculante 13." (RE 825682 AgR, Relator Ministro Teori Zavascki, julgamento em 10.2.2015, DJ de 2.3.2015)

"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." (Rcl 7590, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, *DJe* de 14.11.2014)

"Esta Corte apreciou exceções à vedação ao nepotismo em pelo menos duas oportunidades. No RE 579.951, Pleno, *DJe* 24.10.2008, conforme relatado pelo min. Ricardo Lewandowski, tratava-se de recurso extraordinário de acórdão que entendera inexistir ilegalidade na nomeação de irmãos de autoridades municipais aos cargos de motorista e secretário de saúde. O acórdão recorrido fora proferido em ação voltada contra a prática de nepotismo. Os fatores determinantes para que esta Corte concluísse pela legalidade da nomeação do secretário de saúde foram, por um lado, a qualificação normalmente exigida para o cargo de secretário de saúde, especialmente em pequenas localidades do interior, e, por outro, a inexistência de indícios de troca de favores. (...) Importante ressaltar que, na mesma oportunidade, a Corte também assentou que aquele julgamento não deveria ser considerado um precedente específico, pois a abordagem do nepotismo deveria ser realizada caso a caso. Conforme registrado pela min. Ellen Gracie, relatora do agravo regimental contra decisão que deferiu a medida cautelar na Rcl 6.650, Pleno, *DJe* 21.11.2008, tratava-se ali de reclamação contra decisão de juiz de primeira instância, proferida em ação popular, que suspendera a nomeação do irmão de governador de estado ao cargo de secretário estadual de transportes em virtude de ofensa ao princípio da moralidade. Em sede de liminar, este Supremo Tribunal concluiu que a suspensão da nomeação violara a súmula vinculante 13. Mais uma vez, ficou registrado que a exceção à súmula deveria ser verificada caso a caso. (...) Assim, em linha com o afirmado pelo reclamante, tenho que os acórdãos proferidos por este Supremo Tribunal Federal no RE 579.951 e na medida cautelar na Rcl 6.650 não podem ser considerados representativos da jurisprudência desta Corte e tampouco podem ser tomados como reconhecimento definitivo da exceção à súmula vinculante 13 pretendida pelo município reclamado. Bem vistas as coisas, o fato é que a redação do verbete não prevê a exceção mencionada e esta, se vier a ser reconhecida, dependerá da avaliação colegiada da situação concreta descrita nos autos, não cabendo ao relator antecipar-se em conclusão contrária ao previsto na redação da súmula, ainda mais quando baseada em julgamento proferido em medida liminar. Registro, ainda, que a apreciação indiciária dos fatos relatados, própria do juízo cautelar, leva a conclusão desfavorável ao reclamado. É que não há, em passagem alguma das informações prestadas pelo município, qualquer justificativa de natureza profissional, curricular ou técnica para a nomeação do parente ao cargo de secretário municipal de educação. (...) Ante o exposto, defiro a cautelar pleiteada pelo reclamante (...)." (Rcl 12478 MC, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Decisão Monocrática, julgamento em 3.11.2011, *DJe* de 8.11.2011)

"Com efeito, a doutrina, de um modo geral, repele o enquadramento dos Conselheiros dos Tribunais de Contas na categoria de agentes políticos, os quais, como regra, estão fora do alcance da Súmula Vinculante nº 13, salvo nas exceções acima assinaladas, quais sejam, as hipóteses de nepotismo cruzado ou de fraude à lei." (Rcl 6702 MC-Agr, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.3.2009, *DJe* de 30.4.2009)

"Ementa: (...) 1. Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política. (...)" (Rcl 6650 MC-Agr, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 16.10.2008, *DJe* de 21.11.2008)

• Servidor público efetivo indicado para cargo em comissão e relação de parentesco com servidor não efetivo do mesmo órgão

"Considerada a amplitude e a complexidade da estrutura administrativa dos diversos órgãos do Poder Judiciário no tocante à gestão de seus servidores (efetivos ou não), entendo que não configura nepotismo a nomeação de pessoa sem vínculo efetivo com o órgão para cargo de direção, chefia ou assessoramento sem que se questione a existência de qualquer influência do servidor efetivo com quem o nomeado é casado, mantém relação estável ou possui relação de parentesco sobre a autoridade nomeante, seja para fins de se alcançarem interesses pessoais do servidor efetivo (devido a relações de amizade, subordinação ou mudança de localidade, por exemplo) ou da autoridade nomeante (mediante troca de favores), sob pena se afrontar um dos princípios que a própria Resolução CNJ nº 7/05 e a Súmula Vinculante nº 13 pretendem resguardar, qual seja, o princípio constitucional da impessoalidade." (MS 28485, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 11.11.2014, *DJe* de 4.12.2014)

• Configuração objetiva do parentesco

"Pelos documentos citados, tem-se que o irmão do Impetrante fora investido no cargo de Juiz Federal quando o Impetrante foi nomeado para exercer função comissionada no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. (...) Não prospera, portanto, o argumento de que seria necessária comprovação de 'vínculo de amizade ou troca de favores' entre o irmão do ora Impetrante e o desembargador de quem é assistente processual, pois é a análise objetiva da situação de parentesco entre o servidor e a pessoa nomeada para exercício de cargo em comissão ou de confiança na mesma pessoa jurídica da Administração Pública que configura a situação de nepotismo vedada, originariamente, pela Constituição da República. Logo, é desnecessário demonstrar a intenção de violar a vedação constitucional ou a obtenção de qualquer benefício com o favorecimento de parentes de quem exerça poder na esfera pública para que se estabeleça relação de nepotismo." (MS 27945, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgamento em 26.8.2014, *DJe* de 4.9.2014)

• Súmula Vinculante 13 e não exaustão das possibilidades de nepotismo

"Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação (União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), com as peculiaridades de organização em cada caso. Dessa perspectiva, é certo que a edição de atos regulamentares ou vinculantes por autoridade competente para orientar a atuação dos demais órgãos ou entidades a ela vinculados quanto à configuração do nepotismo não retira a possibilidade de, em cada caso concreto, proceder-se à avaliação das circunstâncias à luz do art. 37, *caput*, da CF/88." (MS 31697, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 11.3.2014, *DJe* de 2.4.2014)

"(...) 3. A redação do enunciado da Súmula Vinculante nº 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo da 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 Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema. (...)" (Rcl 15451, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 27.2.2014, *DJe* de 3.4.2014)

• Extinção de cargos em comissão por emenda constitucional e nepotismo

"De fato, a Emenda contestada, em quase sua totalidade, procura fazer com que o provimento dos cargos de confiança locais reflita aquilo que a Lei Maior prescreve para a Administração Pública em geral. (...) Esse artigo [art. 4º] reza que ficam extintos os cargos em comissão que não atenderem às disposições do parágrafo 4º do art. 20 e do art. 32, *caput*, ambos da Constituição do Estado, ou seja, os cargos que não se destinarem às funções de direção, chefia ou assessoramento. Não resta dúvida que a destinação irregular de cargo em comissão deve acarretar o afastamento do seu ocupante. Entretanto, a questão é saber se a Assembleia Legislativa poderia editar norma declarando extintos tais cargos, com a exoneração daquele que o ocupa. A resposta, entendo, há de ser negativa. Isso porque a extinção de cargos públicos, sejam eles efetivos ou em comissão, pressupõe lei específica nesse sentido, dispondo quantos e quais cargos serão extintos e não simplesmente por meio de norma genérica inserida na Constituição. Ademais, o dispositivo apresenta, de fato, uma inconstitucionalidade formal, ou seja, um vício de iniciativa, porquanto a Assembleia Legislativa determinou a extinção de cargos que integram a estrutura funcional de outros Poderes, invadindo, destarte, a competência privativa destes na matéria. (...) Estabelece esse artigo [art. 5º] a extinção do provimento, após a respectiva exoneração, dos cargos em comissão nas situações em que o cargo foi provido de forma a configurar 'nepotismo'. Diversamente do que afirmando em relação à extinção do cargo por ato administrativo, a 'extinção do provimento', no caso no nepotismo prescinde de lei, porquanto a proibição de ocupá-lo decorre da própria Constituição. Nessa linha, por ocasião do julgamento da ADC 12/DF, Rel. Min. Ayres Britto, assentei que 'os princípios que estão inseridos no *caput* do artigo 37, sobretudo o princípio da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, são auto-aplicáveis no que diz respeito à vedação ao nepotismo.'" (ADI 1521, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 19.6.2013, *DJe* de 13.8.2013)

• Nepotismo e lei estadual que prevê hipóteses de exceção

"A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação, a admissão ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no *caput* do art. 1º da Lei estadual nº 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a Constituição Federal." (ADI 3745, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 15.5.2013, *DJe* de 1.8.2013)

• Lei municipal que veda contratação de parentes com o município

"É certo que o referido art. 9º [da Lei 8.666/1993] não estabeleceu, expressamente, restrição à contratação com parentes dos administradores, razão por que há doutrinadores que sustentam, com fundamento no princípio da legalidade, que não se pode impedir a participação de parentes nos procedimentos licitatórios, se estiverem presentes os demais pressupostos legais, em particular a existência de vários interessados em disputar o certame (v.g. BULOS, Uadi Lammêgo. Licitação em caso de parentesco. In: BLC: Boletim de licitação e contratos, v. 22, n. 3, p. 216-232, mar. 2009). Não obstante, entendo que, em face da ausência de regra geral para este assunto, o que significa dizer que não há vedação ou permissão acerca do impedimento à participação em licitações em decorrência de parentesco, abre-se campo para a liberdade de atuação dos demais entes da federação, a fim de que eles legissem de acordo com suas particularidades locais (no caso dos municípios, com fundamento no art. 30, II, da Constituição Federal), até que sobrevenha norma geral sobre o tema. E dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de questão das mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, *caput* da Constituição Federal." (RE 423560, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 29.5.2012, *DJe* de 19.6.2012)

• Servidores concursados ocupantes de cargo efetivo e parentesco

"Evidentemente que se devem retirar da incidência da norma [é vedado ao servidor público servir sob a direção imediata de cônjuge ou parente até segundo grau civil] os servidores admitidos mediante concurso público, ocupantes de cargo de

provimento efetivo. A norma anti-nepotismo deve incidir sobre cargos de provimento em comissão, as funções gratificadas e os cargos de direção e assessoramento. Esse quadro, julgo procedente, em parte, a ação direta para emprestar interpretação conforme à Constituição para declarar constitucional o inciso VI, do art. 32, da Constituição do Estado do Espírito Santo, somente quando incida sobre os cargos de provimento em comissão, função gratificada, cargos de direção e assessoramento: é o meu voto." (ADI 524, Voto do Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgamento em 20.5.2015, *DJe* de 3.8.2015)

• Vínculo de parentesco e falecimento do parente

"O impetrante sustenta a ilegalidade do ato coator, na medida em que a situação fática não configura hipótese de nepotismo. Entende que o alegado vínculo de parentesco, por afinidade, com a Des. Marilza Maynard Salgado de Carvalho foi rompido com a morte do seu tio, João Salgado de Carvalho Filho, sendo o óbito anterior à sua nomeação. O impetrante também argumenta que o próprio CNJ, por meio do Enunciado n.1, 'já entende que o vínculo de parentesco com magistrado ou com servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento já falecidos ou aposentados não é considerado situação geradora de incompatibilidade para efeito de aplicação do art.2º, da Resolução n.7, de 18 de outubro de 2005'. (...) Verifico, entretanto, conforme as informações prestadas pela autoridade impetrada, que não subsiste ameaça ou lesão ao direito líquido e certo do impetrante, tendo em vista que o Conselho Nacional de Justiça, reconsiderando a ordem de exoneração do impetrante, reconheceu a inaplicabilidade da Resolução nº 7 do Conselho Nacional de Justiça ao caso em exame". (MS 28434, Relator Ministro Dias Toffoli, Decisão Monocrática, julgamento em 21.5.2012, *DJe* de 24.5.2012)

• Competência do TCU e nepotismo cruzado

"Preliminarmente, Sr. Presidente, seguindo a linha inicialmente desenvolvida pelo ilustre membro do Ministério Público Federal em seu parecer, entendo que o Tribunal de Contas da União é competente para apurar a suposta ilegalidade na nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans para o cargo de assessora do autor do *mandamus*. (...) *In casu*, não estamos diante de 'apreciação para fins de registro' de nomeação para cargo em comissão, mas sim de suposta prática de ato administrativo em contrariedade aos princípios da legalidade e da moralidade, consistente na nomeação concomitante da assessora do impetrante, que seria nora de um magistrado que, por sua vez, teria nomeado a esposa do impetrante como sua assessora. Em outras palavras, teria havido, supostamente, uma 'troca de favores', comumente denominada 'nepotismo cruzado' objetivando a burla da vedação legal de nomeação de parentes para cargos públicos. Vê-se, portanto, que a atuação da Corte de Contas na verificação da legalidade do ato praticado pelo impetrante encontra fundamento nos artigos 71, VIII e IX da Constituição c/c artigos 1º, § 1º, e 41, *caput*, e 43, II e parágrafo único da Lei 8.443/1992." (MS 24020, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 6.3.2012, *DJe* de 13.6.2012)

• Limitação do Código Civil em relação ao parentesco por afinidade

"Como relatado, Giuliana Ferreira Martins Nunes Mazza impetrou mandado de segurança contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, questionando a ilegalidade de sua exoneração de cargo em comissão naquela Corte de Contas em razão de ser sobrinha da esposa do Conselheiro Luciano Nunes Santos. A medida liminar foi deferida e, posteriormente, confirmada na sentença que concedeu a segurança, sob o fundamento de que a impetrante não podia ser alcançada pela Súmula Vinculante 13, pois o parentesco por afinidade é limitado aos ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro, nos termos do art. 1.595, § 1º, do Código Civil. Tal entendimento não merece prosperar. A Súmula Vinculante 13 é expressa em incluir a nomeação de parentes por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, no conceito de nepotismo. Tal formulação, é verdade, pode se entender que conflitaria com o conceito de parentesco delimitado na lei civil, que conforme já ressaltado, limita-o aos ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro. Essa suposta incompatibilidade, contudo, foi afastada por este Tribunal por ocasião do julgamento da ADC 12-MC/DF, Rel. Min. Ayres Britto." (Rcl 9013, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Decisão Monocrática, julgamento em 21.9.2011, *DJe* de 26.9.2011)

Para informações adicionais, [clique aqui](#).

Para pesquisar menções a esta súmula no banco de jurisprudência do STF, utilizando o nosso critério de pesquisa, [clique aqui](#).