


Nepotismo: características e violação da ordem constitucional¹


Nepotism: characteristics and violation of the constitutional order

Nepotismo: características y violación del orden constitucional

Recebido: 12/02/2022 | Aceito: 19/06/2022 | Publicado: 20/06/2022

Rafael Franciosi Piccolo²


 <https://orcid.org/0000-0003-2648-419X>


 <http://lattes.cnpq.br/7932009867638509>

Centro Universitário Processus, UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: rafaelfranciosi@icloud.com

Carolina de Souza da Silva³


 <https://orcid.org/0000-0002-0550-2531>


 <http://lattes.cnpq.br/0733940443185357>

Centro Universitário Processus, UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: carol.desouza2000@gmail.com

Jonas Rodrigo Gonçalves⁴

 <http://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

 <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

Universidade Católica de Brasília UCB, DF, Brasil

E-mail: professorjonas@gmail.com

Resumo

O tema deste artigo é: "nepotismo: características e violação da ordem constitucional". Investigou-se o ato de nomear familiares e parentes sem competência suficiente para exercício de cargos públicos. Cogitou-se a hipótese "como o nepotismo pode ser prejudicial à sociedade". O objetivo geral é demonstrar os princípios constitucionais violados pela prática do nepotismo, qualificando-os e distinguindo-os perante suas características peculiares. Os objetivos específicos são identificar seus atos, suas formas e meios ilegais de violação, além de explicitar como ocorre de forma 'cruzada', também como o ato de nomeação de primos não é considerada nepotismo e, de certa, forma, os meios de combater essas práticas. Este trabalho é importante em uma perspectiva individual devido à necessidade de averiguar como a conduta de nepotismo ocorre, já em uma perspectiva social, leva-se em consideração o fato de cientificar os leitores para as formas do ato e como violam o mundo jurídico, além disso, para a ciência, este trabalho corrobora as pesquisas acerca da eficiência do serviço público e como o nepotismo pode acarretar a sua prejudicialidade aos administrados.

¹ A revisão linguística foi realizada por Dineusa Das Chagas Assis Nascimento, licenciada em Letras pela Universidade Estadual de Goiás.

² Aluno do 10º semestre do curso de direito do Centro Universitário Processus.

³ Graduanda em direito, cursando o 10º semestre no Centro Universitário Processus.

⁴ Doutorando em Psicologia (Cultura Contemporânea e Relações Humanas) pela Universidade Católica de Brasília (2019-2022). Mestre em Ciência Política (Direitos Humanos, Cidadania e Violência) pelo Centro Universitário Euroamericano/DF (2008). Especialista em Letras (Revisão de Texto), em Educação e em Direito (Constitucional, Administrativo e Trabalhista). Possui Licenciatura em Letras (Português/Inglês) pela Universidade Paulista (Unip). Possui Licenciatura Plena em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (2002), habilitando-se também à licenciatura plena em História, Psicologia e Sociologia (Portaria MEC 1.405/1993). Possui Licenciatura em Sociologia pela Universidade Paulista (Unip). É professor universitário, editor, revisor de textos e escritor.

Palavras-chave: Nepotismo. Familiares. Sociedade. Princípios. Violação.

Abstract

The subject of this article is: "nepotism: characteristics and violation of the constitutional order" The act of appointing family members and relatives without sufficient competence to exercise public office was investigated. The hypothesis "how nepotism can be harmful to society" was considered. The general objective is to demonstrate the constitutional principles violated by the practice of nepotism, qualifying them and distinguishing them from their peculiar characteristics. The specific objectives are to identify their acts, their illegal forms and means of violation, in addition to explaining how it occurs in a 'crossed' way, as well as how the act of naming cousins is not considered nepotism and, in a certain way, the means to combat these practices. This work is important from an individual perspective due to the need to investigate how nepotism conducts, on the other hand, in a social perspective, it takes into account the fact of making readers aware of the forms of the act and how they violate the legal world, in addition to Furthermore, for science, this work corroborates the research on the efficiency of the public service and how nepotism can lead to its harmfulness to the administered.

Keywords: Nepotism. Relatives. Society. Principles. Violation.

Resumen

El objeto de este artículo es: "nepotismo: características y violación del orden constitucional" Se investigó el acto de designación de familiares y parientes sin competencia suficiente para ejercer cargo público. Se consideró la hipótesis "cómo el nepotismo puede ser perjudicial para la sociedad". El objetivo general es demostrar los principios constitucionales vulnerados por la práctica del nepotismo, matizándolos y distinguiéndolos de sus peculiares características. Los objetivos específicos son identificar sus actos, sus formas ilícitas y medios de vulneración, además de explicar cómo se da de manera 'cruzada', así como también cómo el acto de nombrar a los primos no es considerado nepotismo y, de manera de cierta manera, los medios para combatir estas prácticas. Este trabajo es importante desde una perspectiva individual debido a la necesidad de investigar cómo se conduce el nepotismo, por otro lado, en una perspectiva social, se tiene en cuenta el hecho de dar a conocer a los lectores las formas del acto y cómo se violan los derechos legales. Además, para la ciencia, este trabajo corrobora las investigaciones sobre la eficiencia del servicio público y cómo el nepotismo puede derivar en su nocividad para los administrados.

Palabras clave: Nepotismo. Parientes. Sociedad. Principios. Violación.

Introdução

O nepotismo é o ato violador da ordem jurídica constitucional, porquanto ocorre quando o agente público, valendo-se de sua condição, nomeia ou introduz sujeito de sua família, ou da família de outro servidor (quando se tratar de nepotismo cruzado) nos quadros da administração pública, sem que essas pessoas possuam qualificação para exercer a função que lhes fora designada, o que acarreta prejuízo à administração pública e à sociedade.

Com propriedade no assunto, Costa e Barbosa (2022, p. 30) dissertam que a etimologia da palavra ‘nepotismo’ advém do latim, que possuía a nomenclatura de "nipotis" ou "nepos", ou seja, o "sobrinho" e o "neto", e que, de ampla forma, significa a prática das condutas de favorecimento dos familiares em detrimento de outras pessoas. De modo que se prestigia as pessoas que possui o laço sanguíneo deixando de lado as que estão de fora da sua família, e que teriam mais aptidão para exercer o cargo público.

O poder judiciário, por meio do entendimento sumular, de caráter vinculante de n. 13, de autoria do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF, 2008), vedou a prática deste ato, que configura-se quando há nomeação de companheiro, cônjuge ou parente, seja de linha reta ou colateral, ou até mesmo afinidade, inclusive, abarcando os de terceiro grau, onde a autoridade nomeante ou de servidor daquela pessoa jurídica, investido nos cargos de DAS – direção, chefia ou assessoramento, com a finalidade de atribuir a pessoa estranha aos quadros da administração pública os cargos de comissão, ou, se servidor, os de confiança, ou função gratificada, em qualquer poder da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, sendo compreendidos, inclusive, o ajuste por meio de designações recíprocas, sendo que esses atos violam a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Por meio desse entendimento vinculante, verificou-se a violação especificamente ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), com redação dada pela Emenda Constitucional 19 de 1998 (BRASIL, 1998), que possui a seguinte disposição "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte".

Nota-se que o nepotismo possui vinculação direta com os dois primeiros princípios, quais sejam, o da impessoalidade e o da moralidade, onde o gestor que nomeia pessoa sem qualificação para exercer o cargo público está prejudicando todo o serviço público e, conseqüentemente, toda população que deles necessita, ou seja, torna-se um desserviço para toda a sociedade.

Sobre o princípio da impessoalidade, Santos (2022, p. 23) disserta nas seguintes palavras, ao dispor que:

Como o agente público é mero gestor dos interesses da coletividade, não se admite que ele discrimine positiva ou negativamente os administrados. Impessoal, portanto, é o tratamento genérico, que não tem por finalidade beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas. Como a finalidade de todo ato administrativo deve voltar-se ao interesse da coletividade, não se admitem favorecimentos ou perseguições por razões de ideologia política ou outros interesses mesquinhos. Em outras palavras, a Administração Pública, ao agir, não pode levar em consideração amigos ou inimigos

Ora, o servidor público que, ao possuir competência para nomear pessoas para os quadros da administração pública por meio de cargos *ad nutum*, o faz para pessoas de sua família (até o terceiro grau) viola o princípio da impessoalidade, pois não poderia se utilizar do seu cargo, ou seja, de sua função social na administração

pública, para extrapolar os poderes de sua competência, posto que a sua atuação não poderia voltar-se contra a própria norma que deveria defender.

Ademais, ao dissertar sobre o princípio da moralidade, Santos (2022, p. 32) é claro ao informar que:

A conduta do agente público que observar rigorosamente os ditames da lei, mas divorciar-se da honestidade, da ética, da probidade ou da boa-fé, também não se sustenta no mundo jurídico e deve, da mesma forma, ser invalidada. A moralidade administrativa foi alçada a princípio constitucional (art. 37, caput, CF/88), pois, com o tempo, percebeu-se que apenas exigir do agente público o cumprimento da lei não era suficiente.” (...) “A moral administrativa é diferente da moral comum. Esta é um conjunto de valores aferidos de forma subjetiva, cultivados em determinado grupo social; já a moral administrativa possui natureza objetiva, eis que pode ser examinada a partir da interpretação de outros princípios e regras de natureza administrativa, que exigem condutas praticadas dentro de um padrão ético, de boa-fé.

Nesse sentido, o princípio da moralidade induz o agente público a ser ético, moral e defensor da probidade quando da atuação, não apenas sobre o justo e o injusto, mas também acerca do correto e incorreto, de modo que o ato de nomear pessoa sem qualificação, apenas para satisfazer pretensão pessoa, viola frontalmente este princípio constitucional.

Seguindo neste raciocínio, interessante notar algumas disposições do Decreto n. 1.171 de 1994 (BRASIL, 1994), que aprovou o Código de Ética Profissional dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal, para se analisar algumas condutas violadoras deste regulamento e, também, como se espera o dever de agir dos agentes públicos, para se ter noção dos atos praticados e os limites do agir.

Em primeiro lugar, dispõe o Item II da Seção I daquele decreto (BRASIL, 1994), no sentido de que os servidores jamais poderão deixar de observar a ética de sua conduta, de modo que não decidirá somente entre o ilegal e o legal, o injusto e o justo, o inconveniente e o conveniente, o inoportuno e o oportuno, mas, também, e principalmente, entre o desonesto e o honesto, em respeito às regras estabelecidas no artigo 37 *caput* e o parágrafo 4º da Lei maior (BRASIL, 1988).

Já em segundo, interessante notar o Item XV da Seção III do mencionado decreto (BRASIL, 1994), que veda aos servidores públicos a conduta de usar o cargo ou a função para obter facilidades, amizades, posição, influências ou tempo para contrair qualquer tipo de favorecimento para si mesmo ou para outra pessoa.

Essas disposições têm total adequação com a violação aos atos de nepotismo, onde, pela primeira, o servidor deverá sempre agir com honestidade, respeitando o fiel cumprimento da ordem jurídica e o segundo o veda de utilizar o cargo para, dentre outros, favorecer outras pessoas, ora, tem-se a perfeita conjunção de sentidos, na percepção de que a própria norma dispõe o que deve fazer e o que é vedado, sendo que se encontram, *per sí*, a vedação do nepotismo.

Por oportuno, deve-se mencionar que não é apenas esta norma que veda o nepotismo e impõe conduta proba aos servidores, mas o mundo jurídico está repleto de conjunturas que vedam essa conduta, como a já mencionada no entendimento sumular de caráter vinculante de n. 13 (STF, 2008) e os princípios constitucionais da

impessoalidade e da moralidade (BRASIL, 1998), ou seja, a própria Lei Superior deste Estado Democrático de Direito.

Importante mencionar que o nepotismo também pode ser violador até mesmo do princípio da eficiência, que possui previsão no já mencionado *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no sentido de que o serviço público será ineficiente quando o agente público nomeia pessoa sem qualificação para exercer as funções públicas, ou seja, a pessoa que recebe a titulação de servidor apenas por ser parente da pessoa que o nomeou, acaba por não prestar o serviço público de forma eficiente e de qualidade técnica, pois não possui conhecimento e aptidão necessárias para isso, já que não passou por avaliações antes de assumir a qualificação.

Sobre o princípio da eficiência, importante mencionar a lição de Santos (2022, p. 39) que ensina ser este:

O mais novo dos princípios atualmente previstos no caput do art. 37 da CF/88 é o da eficiência, incorporado pela Emenda Constitucional n.º 19/98, que materializou um novo paradigma na Administração: o dever de prestar serviço público com qualidade. A ideia de se elevar a eficiência a princípio constitucional da Administração Pública indica que a sociedade brasileira não está satisfeita com os serviços recebidos do Estado. Portanto, esse novo modelo de Administração Pública gerencial, que visa à obtenção de melhores resultados, se funda em valores como a produtividade funcional, a economicidade, o zelo, a rapidez na prestação de serviços, enfim, a busca pela qualidade total no âmbito da Administração Pública.

Não apenas por parte do agente e sua família, mas a prática do nepotismo cruzado também é de suma importância para esta análise. É que a mente humana, quando possui intenção de violar a norma jurídica sem querer chamar a atenção, ou sem querer ser percebida, acaba por fazer contorcionismos para deslegitimar o ato, como ocorre quando a pessoa se utiliza de artifícios como o nepotismo cruzado.

O nepotismo cruzado ocorre quando o agente público, em vez de nomear pessoa de sua família, acaba por nomear pessoa de família de outrem para cargo no órgão ou na pessoa jurídica que atua e, em contrapartida, o servidor 'beneficiado' pela nomeação de seu familiar, irá 'beneficiar' aquele primeiro agente, nomeando pessoa da família dele para exercer serviço público na pessoa jurídica ou no órgão que atua.

Parece ser o melhor dos mundos para o violador da ordem jurídica, mas não é o que parece, uma vez que, para toda norma violada, ou parcialmente violada, o Estado é mais forte e impõe seus limites para a atuação de seus administrados, assim, o próprio entendimento sumular, de caráter vinculante de n. 13 (STF, 2008), em sua última parte, veda a prática de designações recíprocas.

Ademais, é importante mencionar que, apesar de todo o esforço depreendido durante certo tempo para inibir a prática deste ato, ele acabou por se tornar mais brando, por causa da alteração constituída pela Lei n. 14.230 de 2021 (BRASIL, 2021), no sentido de que não será configurada a improbidade administrativa quando a indicação ou nomeação política for realizada por parte das pessoas detentoras de cargos eletivos, de modo que haverá necessidade de aferição do dolo específico da finalidade ilícita por parte deste agente.

Por oportuno, a norma supramencionada também foi clara ao dispor que o nepotismo será considerado ato de improbidade administrativa que viola os princípios norteadores da administração pública, ao dispor, em seu artigo 11 inciso XI (BRASIL, 2021) uma redação praticamente idêntica à do entendimento sumular de caráter vinculante de n. 13, de autoria do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF, 2021).

Ato contínuo, merece destaque a doutrina de Costa e Barbosa (2022, p. 132), no sentido de que, em que pese a tipificação, necessitam-se dos requisitos subjetivos necessários à sua configuração como improbidade, ou seja, o dolo específico que consiste no fim ilícito do agente de cometer o ato de improbidade, já que a simples indicação ou a nomeação política realizada pelos que detém mandatos eletivos não configura a improbidade.

Além do mais, três formas de combater essas práticas de nepotismo são fundamentais de se mencionar, quais sejam: (i) a notificação do fato para a autoridade superior àquela que praticou o ato ilegal, para que anule-o e proceda às investigações e instauração dos procedimentos administrativos; (ii) a comunicação ao órgão do Ministério Público, respeitadas as regras de competência, para que, com os elementos de informação colhidos, possa intentar a devida ação de improbidade administrativa ou; (iii) ajuizar ação popular (BRASIL, 1965) diretamente em face do ato, caso seja cidadão em pleno gozo dos direitos políticos, de modo que deverá ser feito por meio de patrono constituído.

Por fim, importante consignar que, pela interpretação do entendimento sumular de caráter vinculante disposto no enunciado de n.º 13 (STF, 2008) e do inciso XI do artigo 11 da Lei de improbidade administrativa (BRASIL, 2021), pode-se concluir que as únicas pessoas da família que o detentor do cargo público poderá nomear, com competência para tanto, são os seus primos, já que ambas as disposições jurídicas falam que o ato se estende somente até o terceiro grau, o que abarca, inclusive, os parentes por afinidade.

Resultados e discussões

De certo que a nomeação de parente até a terceira linha, por afinidade ou colateral será considerado nepotismo e, conseqüentemente, ato de improbidade administrativa que viola os princípios da administração pública (BRASIL, 2021), além disso, essa prática prejudica o bom andamento do serviço público, atingindo diretamente o princípio da eficiência da administração e, também, os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Nota-se que o conhecimento acerca desse estudo ainda necessita de avanços, principalmente por parte da doutrina e da jurisprudência, tendo em vista que a lei de improbidade administrativa (BRASIL, 2021) possui nova redação em quase todos os seus seguimentos, sendo que o nepotismo, ao mesmo tempo que recebeu tipificação como ato de improbidade, também se tornou mais brando em relação aos os cargos políticos.

Não apenas por isso, mas também é de se notar os avanços realizados por parte dos órgãos de fiscalização e pela iniciativa dos cidadãos de provocar, direta ou indiretamente, o poder Judiciário para que este anule os atos ilegais de nomeação de parentes ou pessoas com afinidade familiar e sem qualificação para assumir cargos em comissão ou em função de confiança na administração pública.

Considerações finais

Pelo presente texto pode-se deduzir que o nepotismo é um ato violador da ordem jurídica constitucional, e ocorre quando o servidor, valendo-se de sua função e de sua competência, acaba por introduzir pessoa estranha e sem qualificação para exercer atividade no serviço público, de modo que, inclusive na sua modalidade cruzada, o ordenamento conseguiu proibir.

Assim, o nepotismo viola frontalmente o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1998), ao ir de encontro com os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, no sentido de que o agente será imoral, pessoal e deixando o serviço público ineficiente para, por mero capricho, satisfazer pretensão pessoal, de modo que todas as práticas que induzem ao nepotismo devem ser vedadas, posto que constitui ato de improbidade administrativa violadora dos princípios gerais da administração pública (BRASIL, 2021).

Apesar disso, algumas inovações legais podem tornar mais brando este ato, desconsiderando-o como violador da norma jurídica, como já era o entendimento dos Tribunais Superiores (STF, 2008) e como fez a nova lei de improbidade administrativa, ao introduzir o parágrafo 5º no artigo 11 desta mencionada norma jurídica (BRASIL, 2021), ao dispor que a nomeação política não será considerada nepotismo, e que a sua caracterização necessita do dolo específico, ou seja, somente o dolo que tem, por fim, a intenção inequívoca de violar a norma jurídica.

E, de certa forma, a sociedade possui meios para inibir a prática desses atos, seja por meio da provocação dos órgãos de controle, ou até mesmo diretamente, por parte dos próprios cidadãos, que detêm a prerrogativa de intentar a atuação do poder judiciário, por meio da ação popular (BRASIL, 1965), já que a nomeação de familiares se enquadra na forma violadora do princípio da moralidade, perfeitamente adequada à utilização desse instrumento jurídico.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o Regime e Dispõe Sobre Princípios e Normas da Administração Pública, Servidores e Agentes Políticos, Controle de Despesas e Finanças Públicas e Custeio de Atividades a Cargo do Distrito Federal, e dá Outras Providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Acesso em 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei 14.230**, de 25 de Outubro de 2021. Dispõe Sobre as Sanções Aplicáveis em Virtude da Prática de Atos de Improbidade Administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá Outras Providências. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1 . Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 1.171**, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Planalto.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 07 out. 22.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556274683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 30 set. 2022.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico**. Revista JRG de Estudos Acadêmicos. Vol. 3, n. 7, p. 95–107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como fazer um projeto de pesquisa de um artigo de revisão de literatura**. Revista JRG de Estudos Acadêmicos. Ano II, Vol. II, n. 05, ago./dez., 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em direito**. Revista Coleta Científica. Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5150811. Disponível em: <<http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

STF. **Súmula vinculante n.º 13**, de 29 de agosto de 2008. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2227/Sumulas_e_. Acesso em: 25 set. 2022.