

DEBATES SOBRE O COMBATE AO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Elói Martins Senhoras*

Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras**

O protecionismo parental, filhotismo ou mais comumente conhecido como nepotismo, caracteriza-se como um fenômeno de natureza corruptiva definido em sua essência pelo favoritismo de familiares independente de qualquer princípio meritocrático, cuja materialização se cristalizou de modo transversal em diferentes territórios do globo na longa duração da história da humanidade.

Caracterizado como um fenômeno corruptivo, o nepotismo é uma manifestação que se materializa por um padrão de fisiologismo político, justamente porque há uma relação de poder político no qual existem trocas de favores, favorecimentos a interesses privados de natureza familiar em detrimento ao bem comum da *res pública*.

No mundo ocidental, o termo *nepotismo* etimologicamente, deriva-se do latim *nepos*, *nepotis*, significando, respectivamente, neto, sobrinho. *Nepos* indica os descendentes, a posteridade, podendo ser igualmente utilizado no sentido de dissipador, pródigo, perdulário e devasso (GARCIA, 2003).

Segundo Costa (2006), a palavra nepotismo serviu inicialmente para designar à prática papal de escolha de sobrinhos e de familiares na concessão de cargos e distribuição de domínios, sendo posteriormente disseminada como um conceito de explicitação da prática patrimonialista no Estado de indicação de parentes para comporem a máquina pública, demonstrando assim a sua ancestralidade originária na própria constituição instituição do Estado moderno.

Caracterizador de uma prática subjetiva que embora tenha sido iniciada pelos pontífices da Igreja Católica, passa a ser a definidora de uma cultura política com a constituição do Estado moderno, sendo muito rapidamente transplantada da Europa para o Novo Mundo no contexto de surgimento da Administração Pública Patrimonialista nos próprios processos coloniais.

** Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.eloisenhoras.com.

* Delegada da Polícia Civil do Estado de Roraima, especialista em Direito Penal e Processo Penal e mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: candidasenhora@gmail.com.

No Brasil, a prática nepotista inicia-se com a colonização direcionada pelo Estado Português que delegou a nobres portugueses a responsabilidade de administrar a colônia em nome do rei em troca de favoritismos e vantagens (MAGALHÃES; SENHORAS, 2017), nascendo assim o nepotismo como um fenômeno imanente e inicial da lógica corruptiva de institucionalização do Estado nestes territórios.

É possível identificar a estruturação e cristalização do nepotismo como um fenômeno político estrutural que, tanto possui escala quantitativa e escopo qualitativo, quanto é persistente e de longa duração no Estado Brasileiro, ao se apreender a evolução institucional da própria Administração Pública em três momentos de periodização institucional, nos quais se consolidam os padrões comportamentais e a própria cultura política nacional (SENHORAS, SILVA NETO, 2016).

Em um primeiro momento, o nepotismo surge como um fenômeno imanente à colonização como prática subjetiva de indicação de familiares para ocupar os cargos da máquina pública, mas que se transplanta do Estado Português para o Estado Nacional, uma vez que o personalismo das elites políticas presentes no Brasil Colonial até o século XIX ou mesmo no Estado Nacional Brasileiro dos regimes monárquicos até a República das Oligarquias na década de 1930, enraizaram uma força profunda de longa duração no funcionamento da Administração Pública Patrimonialista, caracterizada pela indistinção entre bens públicos e privados.

Em um segundo momento, com a consolidação de um paradigma Nacional-Desenvolvimentista, iniciado pelo governo de Getúlio Vargas e que vai até a década de 1980, o sistema político oligárquico passou a sofrer rupturas, repercutindo na conformação de um sistema político clientelista que transforma o nepotismo em um fenômeno assíncrono, caracterizado como uma rugosidade de uma lógica patrimonialista por meio da discricionariedade das indicações políticas e do surgimento de cargos em comissão, justamente em um Estado que passa a estruturar uma Administração Pública Burocrática por meio de critérios meritocráticos.

Em um terceiro momento, com o fim do paradigma Nacional-Desenvolvimentista e o ressurgimento do Estado Democrático de Direito com a Constituição de 1988, o nepotismo continuou como um fenômeno diacrônico, engendrado por atores políticos e funcionários de alto escalão, dada a persistência e eventual ampliação de cargos em comissão, a despeito do surgimento das transformações da máquina pública oriundas dos novos dispositivos legais de controle interno e externo ou das iniciativas de se instituir uma Administração Pública Gerencial, cada vez mais permeada por critérios de desempenho e impessoalidade.

Caracterizado como um fenômeno latente de fisiologismo político que se camufla devido ao tamanho e a complexidade institucional da máquina pública, o nepotismo foi objeto no período da Nova República, a partir do surgimento de quatro marcos legais incrementais que visam o seu combate ou vedação na Administração Pública.

O primeiro marco legal anti-nepotismo, a *Constituição Federal de 1988*, traz em sua natureza principiológica uma concepção implícita e generalista de vedação ao nepotismo como prática à medida que este ato corruptivo de contratação com base em laços de parentesco* afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade, os quais regem a Administração Pública (BRASIL, 1988).

Quando um agente público favorece os seus familiares praticando assim o nepotismo, confronta os princípios administrativos da moralidade e da impessoalidade, acabando por utilizar o erário indevidamente para satisfazer interesses pessoais e ilegítimos afrontando diretamente de uma forma imoral a Magna Carta Brasileira†, sendo que a função pública nasceu para servir ao povo e não há um grupo distinto.

De um lado, o nepotismo afronta o princípio da moralidade sendo entendido como honestidade e ética na administração pública. Não se trata da moral comum e sim e uma moral jurídica, ou seja, o conjunto de regras de condutas típicas da Administração. Vale ressaltar que o nepotismo também poderá ocorrer na esfera privada estando ligado diretamente ao agente público ou privado detentor e poder.

De outro lado, quanto ao princípio da impessoalidade, compreendido como aquele onde o administrador público deve objetivar o interesse público, sendo, em consequência, inadmitido o tratamento privilegiado aos amigos ou familiares e o tratamento injusto aos inimigos, não devendo imperar na Administração Pública a vigência do dito popular de que aos inimigos ofertaremos a lei e aos amigos as benesses da lei (LINDEMBERG, 2014).

O segundo marco legal anti-nepotismo, a *Resolução n. 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*, consolida uma concepção explícita e específica do combate ao nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, considerando nulos os atos assim caracterizados, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados (CNJ, 2005).

* Conforme a **Lei Federal n. 10.406/2002 que institui o Novo Código Civil**, o parentesco poderá ser natural ou consanguíneo, quando as pessoas são ligadas pelo sangue, por afinidade ou parentesco civil, quando decorrente de adoção: “Art. 1.591. São parentes em linha reta as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes. Art. 1.592. São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra. Art. 1.593. O parentesco é natural ou civil, conforme resulte de consanguinidade ou outra origem. Art. 1.594. Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente. Art. 1.595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade. § 1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro. § 2º Na linha reta, a afinidade não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável”.

† Conforme o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2002).

Com vistas à moralização das formas de preenchimento de cargos públicos pertencentes ao Judiciário, o CNJ editou a Resolução nº. 7, de 18 de outubro de 2005, vedando, entre outras práticas, a nomeação para provimento de cargo em comissão ou de função gratificada no âmbito dos Tribunais ou Juízos, de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consangüinidade ou afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, bem como dos servidores investidos em cargo de direção ou de assessoramento (SANTOS, 2008, p. 151).

Como dispositivo de combate ao nepotismo, a Resolução n. 7/2007 do CNJ corroborou para disciplinar eventuais contextualizações de favoritismo a familiares existentes em diferentes tribunais no país, incluindo não apenas situações de nepotismo direto em cargos de comissão e confiança, mas também em processos licitatórios de contratação em que a empresa era pertencente a parente de magistrado ou servidor do Poder Judiciário.

Embora a Resolução n. 7/2007 do CNJ tenha sido recebido com amplo entusiasmo pela sociedade civil à época de sua edição, tornou-se polêmica tal como os dispositivos subsequentes de combate explícito ao nepotismo, uma vez que foi objeto de contestação por parte dos membros do próprio Poder Judiciário afetados pela medida à medida que surgiram argumentos de que a contratação de parentes em cargos de confiança seria formalmente legal quando obedecidos critérios de mérito na contratação.

O terceiro marco legal anti-nepotismo, a Súmula Vinculante n. 13/2018 do Supremo Tribunal Federal (STF), surgiu por unanimidade de seus membros como um instrumento explícito e generalista de vedação do nepotismo nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nos três entes federativos (União, Estados e Municípios), devendo ser seguido por todos os órgãos públicos da Administração Pública Direta e Indireta.

Embora não existam marcos inovativos, a contribuição da Súmula Vinculante n. 13/2018 reside no detalhamento descritivo das relações de parentesco possíveis nos quais deve a Administração Pública aplicar suas ações inibidoras, seja na contratação de parentes de autoridades e de funcionários para cargos de confiança, de comissão e de função gratificada no serviço público, exceto para os cargos de caráter político[‡], exercido por agentes políticos

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 (STF, 2008).

[‡]Segundo Gobbi e Nascimento Neto (2016), a Suprema Corte brasileira firmou entendimento de que a nomeação de parentes para cargos de natureza política é permitida, não afrontando, assim, a Constituição Federal.

Por um lado, com a Súmula Vinculante n. 13/2018 afasta-se a possibilidade de acesso a cargos públicos devido aos laços de parentesco de 3º grau ou afinidade com determinado agente público com poderes de nomeação, bem como há a proibição de dois ou mais agentes públicos empregarem familiares um do outro como troca de favor, disciplinando as situações onde há previsão ao combate do nepotismo.

Por outro lado, na Súmula Vinculante n. 13/208, ficam isentos da vedação ao nepotismo os primos, que são parentes colaterais em quarto grau. Parentes por afinidade em linha reta, de acordo com o art. 1.595, § 2, do Código Civil, o vínculo não se extingue “com a dissolução do casamento ou da união estável”, ou seja, na possível nomeação de ex-sogro, ex-sogra, “ex-genro” ou “ex-nora”, será caso de nepotismo (BRASIL, 2002).

Quadro 1 – Descrição das relações de parentesco abrangidas pela Súmula Vinculante n. 13

ESPÉCIES DE PARENTESCO			GRAUS DE PARENTESCO		
			1º Grau	2º Grau	3º Grau
Parentesco Consanguíneos	Linha Reta	Ascendentes	PAIS (Madrasta e Padrasto)	AVÓS	BISAVÓS
		Descendentes	FILHOS	NETOS	BISNETOS
	Linha Colateral	—	—	IRMÃOS	TIOS E SOBRINHOS (e seus cônjuges)
Parentesco por Afinidade	Linha Reta	Ascendentes	SOGROS (Madrasta e Padrasto do cônjuge ou companheiro)	AVÓS do cônjuge ou companheiro	BISAVÓS do cônjuge ou companheiro
		Descendentes	ENTEADOS, GENROS, NORAS (inclusive do cônjuge ou companheiro)	NETOS do cônjuge ou companheiro	BISNETOS do cônjuge ou companheiro
	Linha Colateral	—	—	CUNHADOS (irmãos do cônjuge ou companheiro)	TIOS e SOBRINHOS do cônjuge ou companheiro (e seus cônjuges)

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Mattos (2012).

O quarto marco legal anti-nepotismo, o Decreto Federal nº 7.203/2010, trata-se do último, porém, não menos importante dispositivo de combate ao nepotismo a partir de uma concepção explícita e generalista, tanto, a totalidade da Administração Pública Federal direta e indireta, quanto aos contratados de serviços terceirizados pela Administração Pública.

Destaca-se neste dispositivo de combate ao nepotismo a inovação de expressamente proibir no seu artigo 3º, § 3º, o nepotismo na contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública, bem como, detalhar no artigo 7º que os editais de licitação para a

contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, assim como os convênios e instrumentos equivalentes para contratação, deverão estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança (BRASIL, 2010).

Derivada da leitura do Decreto Federal nº 7.203/2010, na instituição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), pela Lei Federal n. 12.462/2011, houve a vedação expressa de contratação de parentes da autoridade contratante nas licitações e contratos necessários à realização para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a Copa do Mundo 2014, e, a Copa das Confederações 2013.

Art. 37. É vedada a contratação direta, sem licitação, de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção que mantenha relação de parentesco, inclusive por afinidade, até o terceiro grau civil com:

I - detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação; e

II - autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade da administração pública (BRASIL, 2011).

A despeito do relevante quadro evolutivo de diferentes dispositivos de combate vedação ao nepotismo na Administração Pública brasileira que surgiu no país desde a redemocratização, observa-se não apenas um baixo grau de efetividade do mesmo, mas também um risco potencial do nepotismo ter aumentado, dada a inexistência de métricas sobre a temática.

Como fenômeno cultural de longa duração na prática política brasileira, o nepotismo crescentemente apresenta dificuldades para ser erradicado, pois não apenas a Administração Pública brasileira apresenta escala, mas também passam a surgir novas estratégias nepotistas de contratação com uma natureza mais complexa a fim de burlar os marcos legais de seu combate.

Quadro 2 - Formas do nepotismo na Administração Pública brasileira

<i>Estratégias nepotistas simples</i>	<i>Nepotismo Direto</i>	Facilmente detectado pela proximidade do grau de parentesco. Ocorre quando a autoridade competente nomeia parentes seus em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.
	<i>Nepotismo Indireto</i>	Ocorre quando a autoridade, dotada de poderes para tanto, nomeia parentes de subordinados seus em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.
<i>Estratégias nepotistas complexas</i>	<i>Nepotismo Cruzado</i>	Também denominado de nepotismo dissimulado ou por reciprocidade, sendo uma troca de favores, um ajuste que garante nomeações recíprocas entre os “poderes” do Estado.
	<i>Nepotismo Trocado</i>	As situações de nepotismo se dão entre distintas “pessoas jurídicas” e “em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Rodrigues (2012).

Mesmo surgindo novos dispositivos legais de combate, a persistência do nepotismo na Administração Pública brasileira decorre da complexa rede de estratégias de contratação de familiares que incrementalmente se consolida pela passagem de situações conflitos de interesses [amizade, namoro e noivado] ou de situações de nepotismo simples [nepotismo direto (nomeação de próprios familiares) e nepotismo indireto (nomeação de familiares de subordinados ou amigos)] para situações de nepotismo complexo [nepotismo cruzado (nomeação recíproca entre diferentes Poderes) e trocado (nomeação recíproca entre diferentes pessoas jurídicas ou Entes Federativos)].

Conclui-se, com base na evolução dos dispositivos de combate ao nepotismo supracitados, que há uma situação paradoxal no país, pois a emergência de um amplo quadro legal antinepotista, teoricamente caracterizado como moderno e funcional, na prática, torna-se letra de pouca vivacidade empírica, haja vista o baixo interesse da classe política ou dos servidores públicos de alto escalão, bem como a baixa capacidade de fiscalização e *enforcement* por parte dos órgãos e instituições de controle interno e externo à Administração Pública frente à mudança de estratégias nepotistas mais simples para mais complexas.

Referências

BRASIL. *Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro, 2002*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto Federal n. 7.203, de 4 de junho, 2010*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2017.

BRASIL. *Lei Federal n. 12.462, de 04 de agosto, 2011*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2017.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 7, de 18 de outubro, 2005*. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 11/12/2017.

COSTA, P. P. “Nepotismo legalizado: *Toda instituição devia ser chefiada por membros de carreira*”. *Revista Consultor Jurídico*, março, 2006.

GARCIA, E. “O Nepotismo”. *Boletim de Direito Administrativo*, vol. 19, n. 6, junho, 2003.

GOBBI, E. O. L. O.; NASCIMENTO NETO, J. O. “Agentes políticos e nepotismo: um estudo a partir da súmula vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal”. *Anais do XI EVINCI*. Curitiba: UniBrasil, 2016.

LINDEMBERG, A. H. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2014.

MAGALHÃES, C. A. B.; SENHORAS, E. M. “Lei de Improbidade Administrativa: 25 Anos de Combate à Corrupção”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, n. 141, setembro, 2017.

MATTOS, M. C. “O sistema e os gráficos de parentesco”. *Portal Eletrônico Max Cirino de Mattos* [12/08/2012]. Disponível em: <www.max.pro.br>. Acesso em: 07/12/2017.

RODRIGUES, J. G. “Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13”. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 260, maio/agosto, 2012.

SANTOS, N. R. “Nepotismo: violação ao princípio da moralidade”. *Revista PHRONESIS*, n. 4, 2008.

SENHORAS, E. M.; SILVA NETO, T. A. “Períodos eleitorais e seus impactos na Administração Pública”. *Revista Síntese Responsabilidade Pública*, n. 34, agosto, 2016.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante n. 13, de 29 de agosto, 2008*. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 07/12/2017.

