

# OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CRITÉRIOS DE VEDAÇÃO AO NEPOTISMO: o caso Eduardo Bolsonaro

## *THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION AS CRITERIA TO PREVENT NEPOTISM: the Eduardo Bolsonaro case*

Adailson Pinho de Araújo<sup>1</sup>, Nátyla Beatriz Guimarães Rocha<sup>2</sup>

### RESUMO

O nepotismo é considerado uma ação ilegítima e oposta ao interesse público. No entanto, o ato de nomear parentes para o serviço público persiste e alcança até os mais elevados cargos da Administração Pública. Neste contexto, objetivou-se, com este trabalho, analisar-se a violação de dois princípios basilares do Direito Administrativo, o princípio da impessoalidade e o princípio da moralidade, perpetrada por um ato de nepotismo. Com esse escopo, investigou-se o caso Eduardo Bolsonaro — a vontade expressa pelo Presidente da República de nomear seu filho, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, para o cargo de Embaixador do Brasil em Washington, nos Estados Unidos da América. As metodologias utilizadas foram a revisão de literatura e a análise da legislação vigente, dos julgados e das súmulas. Inicialmente, foi exposto um resgate histórico dos princípios que intitulam a pesquisa, bem como se abordou o conceito de nepotismo. Depois, analisou-se o cenário político geral de 2019, extremamente polarizado, e a opinião pública específica quanto à suposta indicação de Eduardo Bolsonaro. Ao final, abordou-se a legislação vigente que versa sobre a vedação do nepotismo no Brasil. Como resultados, apurou-se que os princípios

---

1 Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Pesquisador do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça, GECAJ (CNPq/UFERSA). Técnico Legislativo da Câmara Municipal de Mossoró, RN.

2 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Estagiária da Defensoria Pública do Estado do Piauí.

em análise — que representam um avanço do Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição Federativa de 1988 — funcionam como limitadores da ação do Administrador Público na questão, vedando a prática do nepotismo. Se a indicação do Deputado Eduardo Bolsonaro tivesse se confirmado, poderia haver controle jurisdicional do ato administrativo pelo Supremo Tribunal Federal, conforme a Súmula Vinculante nº 13.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Princípios constitucionais. Nepotismo. Nomeação de Embaixador. Eduardo Bolsonaro.

### ABSTRACT

Nepotism is considered to be an illegitimate action and opposed to the public interest. However, the act of appointing relatives to public service persists and reaches even the highest positions of the Public Administration. In this context, the objective of this work was to analyze the violation of two fundamental principles of Administrative Law, the principle of impersonality and the principle of morality, perpetrated by an act of nepotism. For this purpose, the Eduardo Bolsonaro case was investigated - the will expressed by the President of the Republic to appoint his son, Congressman Eduardo Bolsonaro, as Brazil's Ambassador to Washington, in the USA. The methodologies used were a literature review and an analysis of the legislation in force, judgments, and precedents. Initially, a historical review of the principles that are the subject of this research was presented, as well as the concept of nepotism. Then, the general political scenario of 2019 was analyzed, extremely polarized, and the specific public opinion regarding the alleged nomination of Eduardo Bolsonaro. Finally, the current legislation that deals with the prohibition of nepotism in Brazil was addressed. As a result, it was found that the principles under analysis - which represent an advance of the Democratic State of Law, inaugurated by the Federative Constitution of 1988 - work as limiting factors of the Public Administrator's action in the matter, forbidding the practice of nepotism. If the appointment of Congressman Eduardo Bolsonaro had been confirmed, there could have been judicial control of the administrative act by the Federal Supreme Court, in accordance with the Binding Precedent nº 13.

**Keywords:** Public administration. Constitutional principles. Nepotism. Ambassadorial Appointment. Eduardo Bolsonaro.

## 1 INTRODUÇÃO

Na manhã do dia 18 de julho de 2019, no Palácio da Alvorada, em Brasília – DF, o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, declarou em uma transmissão ao-vivo:

[...] pretendo beneficiar filho meu, sim. Se eu puder dar um filé mignon ‘pro’ meu filho, eu dou, mas não tem nada a ver com o filé mignon essa história aí. É aprofundar o relacionamento com a maior potência do mundo. [...] Você tem de ver o seguinte: é legal? É. Tem algum impedimento? Não tem impedimento. Atende ao interesse público, qual o grande papel do embaixador? Não é o bom relacionamento com o chefe de Estado daquele outro país? Atende isso? Atende. É simples o negócio. (UOL, 2019, p. 01)

Diante dessas falas, muitos analistas de política argumentaram que essas afirmativas seriam uma retórica direcionada ao eleitorado brasileiro para justificar a indicação do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro para o cargo de Chefe de Missão Diplomática (Embaixador) em Washington, o que seria passível de análise crítica de possível violação de princípios basilares da Administração Pública.

Pretende-se argumentar, aqui, que as declarações do Presidente do Brasil, quanto à viabilidade jurídica de tal indicação são limitadas e representam a antítese dos princípios da impessoalidade e da moralidade, bem como privilegiam a prática nepotista, que coloca o núcleo familiar como beneficiário direto das ações do Poder Público Federal.

Como se dá a articulação entre os princípios que regem o Direito Administrativo neste caso? Essa questão pode ser respondida de forma articulada quando se identifica, analisa e compreende as origens dos princí-

pios da Administração Pública e do fenômeno histórico do nepotismo que justifica este discurso — articulado, mesmo que de forma inicial e indicativa, pelo Governo Federal em desrespeito à Constituição Federal de 1988.

Diante disso, este texto tem como objetivo geral compreender e analisar esses dois princípios do Direito Administrativo – impessoalidade e moralidade – violados pela prática do nepotismo no caso concreto acima delimitado, com o fito de que tal entendimento possa esclarecer ou refletir se há violação do Direito neste fato.

Nesse mister, o presente estudo aprofundará três questões específicas: (I) exploração do ordenamento jurídico, no que se refere à matéria administrativa, para entender-se o tema; (II) identificação do conceito de nepotismo no século XXI e demonstração da aplicabilidade do ordenamento jurídico administrativo vigente com relação à vedação do nepotismo; e (III) identificação dos fatores políticos que levaram à proposta de indicação do filho do Presidente da República ao cargo de embaixador nos EUA, bem como o impacto de uma tal indicação sobre os demais administradores públicos e a opinião pública no Brasil.

Tendo este fato em análise, a problematização da pesquisa será: há violação dos princípios administrativos fundamentais – impessoalidade e moralidade – expressos na Carta de 1988? O fato em discussão configuraria nepotismo? Quais as normas do ordenamento jurídico que tratam acerca da matéria?

Outrossim, a metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa bibliográfica. De fato, através da análise do repertório crítico-analítico essencial disponível sobre o assunto, pretendeu-se melhor compreender o fenômeno do nepotismo no século XXI. Por ser focada no objeto bibliográfico, essa pesquisa sobre a literatura consolidada acerca do nepotismo se utiliza principalmente do método histórico, porque somente ele permite conhecer e compreender a realidade de determinados fenômenos, através

do estudo de sua história e de sua trajetória no tempo. A esse objeto dedica-se o item seguinte.

## **2 BREVE RESGASTE HISTÓRICO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é uma norma *lex legum*, isto é, uma norma que normatiza outras, sendo considerada a maior lei do ordenamento jurídico brasileiro atual. Diante disso, é de mister importância se ater ao texto constitucional promulgado para buscar entendimentos sobre os princípios do Direito Administrativo aqui tratados, bem como a vedação ao nepotismo.

Assim sendo, a partir do seu artigo 37, a Constituição inaugura um capítulo para o tratamento das disposições gerais da Administração Pública, iniciando pelos princípios que o constituinte julgou serem os mais relevantes para a regência do serviço público brasileiro: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, BRASIL, 1988).

A título de exposição histórica, vale destacar que isso nem sempre foi assim. Como defluiu do excerto abaixo transcrito, esses princípios da Administração Pública foram introduzidos no ordenamento constitucional brasileiro pela Constituição de 1988:

A Constituição vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos. Convencionamos denominá-los de princípios expressos exatamente pela menção constitucional. Revelam eles as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá con-

siderar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 74)

De fato, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não mencionava princípios para a Administração Pública, além de sequer mencionar os termos *impessoalidade* ou *moralidade* em seus exatos cento e oitenta e nove (189) artigos. Tal tendência parece ser a tônica desde o surgimento do primeiro texto com envergadura constitucional no país, pois tal omissão é verificada também nas Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1946.

Embora vocábulos que expressem as ideias de probidade e de moralidade possam ser verificados nos textos constitucionais citados — v.g., “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: [...] **a probidade da administração**” (BRASIL, 1891, artigo 54, inc. 6º, destaque nosso); “A constituição dos Tribunais do Trabalho e das Comissões de Conciliação obedecerá sempre ao princípio da eleição de membros, [...] escolhido entre pessoas de experiência e **notória capacidade moral e intelectual**” (BRASIL, 1934, artigo 122, § 1º, destaque nosso); “[...] não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, **ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime**” (BRASIL, 1937, artigo 43, § 1º, destaque nosso) — é certo que eles ainda não possuíam densidade normativa nem o condão de reger, dar validade e regular todos os atos da Administração Pública Direita e Indireta do Brasil.

Somente na Constituição de 1988, aparece, pela primeira vez, o princípio da impessoalidade – ou da finalidade, na exata dicção de Meilletes (2016, p. 97) –, como um princípio limitador da vontade do administrador público, bem como de membros dos três Poderes no Brasil. A partir deste marco histórico houve a produção de farta literatura jurídica nacional sobre o tema, que o considera em dois aspectos: como atributo

que deve ser observado “*tanto em relação aos administrados*” como “*à própria Administração*” (PIETRO, 2019, p. 219).

A exegese mais comum sobre o princípio da impessoalidade traduz o conceito de que a máquina pública deve visar tão somente a satisfação do interesse público, sem favorecimento de outrem, como os familiares de administradores públicos. Mello (2012) entende a impessoalidade como decorrente da isonomia (CF/88, artigo 5º, I), com desdobramentos explícitos na seara constitucional-administrativa, como, por exemplo, a exigência de concurso público para a ocupação de cargos no Poder Público. Ainda sobre o princípio da impessoalidade, ou finalidade, Meirelles e Burle Filho lecionam que:

Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 12). [...] O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder [...] (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 97-98)

O princípio da moralidade administrativa segue a mesma trajetória — sendo consagrado apenas na Constituição de 1988, que o impõe como um segundo núcleo valorativo necessário à validação da ação estatal. A ideia de moralidade no Poder Público impõe uma exigência de atuação ética de todos os seus agentes. Que significa agir com moralidade na Administração Pública? Alexandrino e Paulo (2017, p. 237) entendem que “[...] *para atuar em consonância com a moral administrativa, não basta ao ente cumprir formalmente a lei, aplicá-la em sua mera literalidade. É necessário*

*que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético [...]*”. Na mesma linha de entendimento, Carvalho Filho entende que o princípio ora em discussão:

[...] foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam afastar-se. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 76)

Consoante o exposto, e como se comprovará a seguir, a vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios da impessoalidade e moralidade, inscritos no *caput* do art. 37 da Carta Magna.

### **3 ABORDAGEM CONCEITUAL DO FENÔMENO DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, o vocábulo nepotismo, na Idade Média, era utilizado para denominar a autoridade exercida pelos sobrinhos e demais parentes do Papa na Administração Eclesiástica (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 2010). Assim, constata-se que, mesmo no passado, já havia a presença dos laços de sangue na repartição do Poder Público, e que essas preferências, fundadas, erroneamente, em laços afetivos, não poderiam deixar de marcar a vida pública e todas as atividades administrativas no Brasil. Essa prática, aqui, portanto, transcende historicamente à democracia, além de afrontar princípios constitucionais como a impessoalidade e a moralidade.

No Brasil, as primeiras manifestações de nepotismo datam de 1) o descobrimento iniciado a partir do século XIV, e 2) com as caravelas de Pero Vaz de Caminha, escrivão-mor da frota, que encaminhou uma carta



ao rei D. Emanuel I, descrevendo as maravilhas encontradas na nova terra, “*onde se plantando, tudo se dá*” (CAMINHA apud CASTRO, 2003, p. 116). Ao final da carta, ele pede que seu genro receba alguns favores:

E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outro qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir a ilha de São Tomé a Jorge Osório, meu genro – o que dela receberei em muita mercê. (CAMINHA apud CASTRO, 2003, p.116).

No modelo de administração vivida na época, percebe-se, a única forma de se chegar a um cargo importante seria por meio da troca de favores ou do parentesco. Na sociedade portuguesa que se instalou no Brasil, à elite aristocrática pertenciam todos os bens e poder, sendo que a lei mudava de acordo com o caso concreto. Raymundo Faoro (2001) assinala que a origem do patronato político no Brasil está relacionada com a colonização por Portugal, um Estado classificado pelo autor como patrimonialista, onde se presta obediência à pessoa por respeito, em virtude de se julgar sagrada a dignidade pessoal.

Na mesma esteira, Sérgio Buarque de Holanda (1995) descreve a nação brasileira como uma sociedade de “*homens cordiais*” que preferem as relações pessoais a relações profissionais, deixando até mesmo de cumprir as leis se estas não forem a favor das suas relações pessoais. Holanda explica ainda que o Brasil Colônia tinha pouca organização social, e esse seria o motivo para a frequente violência e escravidão, que eram usados pela nobiliarquia para a manutenção do poder político e social, frutos de pessoas que vieram para o Brasil em busca de riqueza, e fazendo isso a custo da exploração de mão de obra alheia sem retorno, ocasionando que esta confusão de exploração e propriedade se tornasse parte da sociedade e da política.

Pode-se notar que ao longo dos séculos o nepotismo sempre esteve presente no Brasil. Paulo Modesto (2012) observa que o fenômeno sempre se traduziu numa forma de autopreservação e autoproteção das elites, sendo uma clara manifestação do patrimonialismo, discutindo também que:

Ao longo da nossa história o nepotismo favoreceu o estabelecimento de uma política de favores e lealdades recíprocas de caráter pessoal destinada à formação de maiorias políticas ocasionais sem a participação ou à revelia das agremiações políticas e permitiu a formação de clãs familiares em determinadas regiões do Brasil. Neste contexto, o nepotismo não é apenas uma conduta moralmente reprovável na gestão da coisa pública; é obstáculo à maturidade democrática do país. Não é apenas uma utilização desviada do poder, mas verdadeira usurpação dele, ou sua perversão, pois o governante converte em propriedade sua poder que lhe foi cedido transitariamente, como função, para o fiel e objetivo atendimento a finalidades sociais obrigatórias. (MODESTO, 2012, p. 07)

Como se denota desse excerto, era costumeira a imoralidade administrativa na política. A prática de nomear parentes para a ocupação de cargos era feita sem pudor nenhum. Mesmo quando era eleito um novo governante, havia nepotismo na substituição dos servidores — todos os agentes públicos que vinham exercendo os cargos comissionados eram exonerados, substituídos por outros que, em boa parte, eram parentes do novo governante.

É o que se extrai da leitura da obra de Victor Nunes Leal. Nela, vislumbra-se como se organizava o Poder Público na época da Colonização, no Brasil Imperial e nos anos iniciais da República: o filhotismo era a regra, da qual o mandonismo era a outra face brutal — *“para os amigos pão, para os inimigos pau”* (LEAL, 2012). Nota-se, assim, que no Brasil predo-

minava, até o início deste século, a administração patrimonialista, como menciona Holanda (1995), onde a escolha dos que iriam exercer funções políticas se fazia de acordo com a confiança pessoal.

#### **4 O CENÁRIO POLÍTICO HODIERNO E A INDICAÇÃO DE EDUARDO BOLSONARO À EMBAIXADA BRASILEIRA NOS EUA FRENTE À OPINIÃO PÚBLICA**

Num segundo turno de Eleições Presidenciais extremamente polarizado, os eleitores brasileiros, em 28 de outubro de 2018, elegeram o próximo Presidente da República do Brasil, que assumiria o mandato em 2019. De fato, graças à larga vantagem que obtivera em primeiro turno, a despeito das diversas manifestações nacionais que buscaram, a partir de 07 de outubro daquele ano, reverter tal vantagem (HAUBRICH; SANTOS, 2019), o candidato presidencial ao final eleito logrou concretizar em segundo a vantagem já desenhada na primeira fase do Pleito.

Parece relevante salientar, para os desdobramentos mais adiante explicados, que a forte polarização verificada nesse renhido processo eleitoral, de acordo com Cioccarì e Persichetti (2018), deita raízes em uma miríade de eventos ocorridos nos anos anteriores da política nacional, em especial no ano de 2014. Confira-se:

As eleições de 2014 revelaram um fenômeno observado desde 2013, mesmo que ainda timidamente: a ascensão de uma onda conservadora no Brasil no sentido de mais políticos de direita terem o voto. O Congresso eleito em 2014 nunca foi tão conservador e isso pode ser expresso nas votações da Bancada da Bala e dos Evangélicos. (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018, p. 202)

De fato, a chamada “*crise institucional*” — que foi o pano-de-fundo daquele Pleito — foi fator relevante para a vitória de Bolsonaro em

2018. Se não, veja-se:

A crise brasileira (econômica, política e institucional), em curso desde 2015, provocou uma profunda perda de legitimidade das instituições políticas (Congresso Nacional, Partidos Políticos e Presidência da República) e da justiça (STF, por exemplo), que, conseqüentemente, perderam capacidade de reduzir incertezas e incentivar os avanços das ações humanas coordenadas – papel primordial das instituições. Entre 2012 e 2018, os índices de confiança da população no Congresso Nacional, nos Partidos Políticos e na Presidência da República despencaram, respectivamente, de 36 para 18 (queda de 50%); de 29 para 16 (decréscimo de 44); e de 63 para 13 (queda de 79%). (PINTO, 2019, p. 17)

Em suma, a crise institucional e a extrema polarização social, dentro dessa linha analítica, explicam a pretensão manifestada pelo Presidente da República de nomear um de seus filhos, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, ao cargo de Embaixador do Brasil na Embaixada em Washington — como noticiou o jornal Folha de S. Paulo no dia 12 de julho de 2019 (FOLHA DE S. PAULO, 2019). O fato causou mal-estar no métier político e revolta em parte da população brasileira, de acordo com levantamento realizado em todas as regiões do Brasil da Consultoria XP/Ipespe (INFOMONEY, 2019), sendo, no mínimo, de se estranhar que o Chefe do Poder Executivo tenha declarado publicamente, com tamanha franqueza (vide a matéria da Folha de S. Paulo), sua pretensão de indicação de seu filho, poucos dias após o aniversário de 35 anos do Deputado, idade mínima legal para ocupar-se cargo de Chefe de Missão Diplomática.

O levantamento realizado pela XP/Ipespe (INFOMONEY, 2019), cerca de um mês depois da declaração de indicação de Eduardo à Embaixada, demonstrou que somente 29% dos brasileiros apoiavam a ida de Bolsonaro filho a um dos cargos mais cobiçados no serviço público

brasileiro, contra 62% da população que discordaram da proposição.

## **5 A VEDAÇÃO DA PRÁTICA DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA DICÇÃO DE PRINCÍPIOS, LEGISLAÇÃO VIGENTE, SÚMULAS E JULGADOS**

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), certamente, deu discricionariedade ao administrador para a contratação em cargos de confiança de agentes públicos, contudo a escolha deve se pautar em critérios objetivos e técnicos. A pessoa a ser contratada, mesmo que preencha todos os requisitos formais para a indicação ao cargo (idade, experiência etc.) deverá, ainda assim, atender aos requisitos constitucionais e legais erigidos para o seu preenchimento. Em outras palavras, deverá ser verificado se não há qualquer impedimento para a indicação, a nomeação e o exercício do múnus público. Esses impedimentos podem decorrer do arcabouço jurídico infraconstitucional ou ainda dos princípios administrativos-constitucionais, em especial os da impessoalidade e da moralidade.

Na hipótese objeto deste artigo, percebe-se uma violação frontal ao impedimento erigido pela Súmula Vinculante nº 13, de 2008, do Supremo Tribunal Federal, por se tratar de situação hialina de nepotismo.

As condutas que solidificam o nepotismo ainda existente na sociedade brasileira violam, além da SV nº 13 do STF, dois princípios basilares da Administração Pública consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, a saber: o princípio da impessoalidade e o princípio da moralidade. Pode-se dizer que o objetivo a ser alcançado na imposição do princípio da impessoalidade no texto constitucional é o de ter um olhar neutro para as pessoas, como assevera Carvalho Filho (2018), ao entender que a impessoalidade tem grande grau de similitude com a isonomia/igualdade, tratando os iguais com igualdade e os desiguais com a desigualdade capaz de torná-los iguais. Desse princípio decorre também a necessidade

do abandono das práticas do patrimonialismo, evitando, assim, o desvio de finalidade e alcançando o interesse público.

Por seu turno, o princípio da moralidade impõe ao administrador que paute a sua conduta de acordo com os preceitos éticos presentes no ordenamento jurídico — ou seja, o poder discricionário do administrador é condicionado, devendo suas escolhas optarem por alternativas honestas, éticas, que obedeçam a lei, que sejam compatíveis com a boa-fé objetiva, a probidade e a lealdade. Vale ressaltar que ofender a moralidade é um ato de improbidade administrativa, pois, além de desrespeitar o princípio, causa prejuízo ao Erário, nos termos da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

A vedação do nepotismo pautou-se numa nova forma de pensar moralmente a Administração Pública. Inicialmente, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 7/2005 — ato administrativo normativo que descreve e apresenta exemplos das relações de parentesco que caracterizam nepotismo (não são todos os parentes, nem todas as situações que caracterizam a prática). Logo em seu artigo 2º, a Resolução estabelece que ao juiz são vedados o exercício e a contratação em cargos de livre provimento em comissão ou de funções gratificadas, dos cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau civil, dos respectivos membros ou juízes vinculados, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento.

Porém, vários juízes e desembargadores decidiram não respeitar a Resolução, afirmando que o Conselho não poderia editá-la, sob pena de estar legislando. No entanto, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ajuizou Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), nº 12,

perante o Supremo Tribunal Federal, visando a declarar a constitucionalidade da Resolução CNJ nº 7/2005, e também a legitimidade do Conselho Nacional de Justiça para editar tal ato administrativo normativo. A Corte, por unanimidade, julgou procedente a ação declaratória de constitucionalidade e, por maioria, emprestou interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo “*direção*”, constante dos incisos II, III, IV e V do artigo 2º da Resolução nº 07, de 18/10/2005, do Conselho Nacional de Justiça.

Posteriormente, o Ministério Público do Rio Grande do Norte interpôs o Recurso Extraordinário nº 579.951, numa situação concreta que envolvia a contratação de parentes no município de Água Nova: Francisco Souza do Nascimento e Elias Raimundo de Souza foram nomeados, respectivamente, para o exercício dos cargos em comissão de motorista e de Secretário Municipal de Saúde, sendo que o primeiro era irmão do Vice-Prefeito, e o segundo, irmão de um vereador.

Na sequência, Teresinha de Jesus Cunha Belfort impetrou o Mandado de Segurança 23.780-5, que buscava reverter a decisão do Tribunal de Contas da União que a havia exonerado do cargo em comissão que vinha exercendo no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, por ser irmã da Vice-presidente do Tribunal.

Provocado por esses dois casos, o Supremo Tribunal Federal (STF), de forma a interpretar o disposto na Constituição Federal, editou, em 29 de agosto de 2008, a Súmula Vinculante nº 13, a fim de coibir a prática do nepotismo, levando em consideração os princípios da impessoalidade e moralidade na Administração Pública e demais julgados. Foi, assim, a primeira vez que o nepotismo passou expressamente pelo crivo judicial no Brasil:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o ter-

ceiro 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. (BRASIL, 2008)

A súmula inclui até mesmo cunhados, mas não inclui primos — que, via de regra, podem ter uma relação bem mais próxima que os cunhados. Mesmo sem delegação dos poderes de nomear por ato administrativo ou legal, o ato de nomeação de parentes ou cônjuge já estaria maculado, ou seja, é proibida a nomeação pautada na personalidade de interesses de subordinado em detrimento do interesse público. Essa decisão do STF se volta também à Administração Indireta como as autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, não se aplicando apenas à Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Para além disso, no âmbito do Poder Executivo, o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, dispôs sobre a vedação infraconstitucional do nepotismo na Administração Pública Federal. Logo em seu artigo 3º, § 2º, o dispositivo veda a nomeação de parentes do Presidente e do Vice-Presidente da República, abrangendo, desse modo, todo o Poder Executivo Federal. Se não, veja-se:

[...] São vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de *ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento*, para:

I - cargo em comissão ou função de confiança;

II - atendimento a necessidade temporária de excep-



cional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e III - estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes. (*destaque nosso*)

Diante disso, é coerente afirmar que o dispositivo infraconstitucional é muito avançado no que tange à tutela dos princípios constitucionais de impessoalidade e moralidade, ao proibir expressamente a prática do nepotismo. Some-se a isso o fato do cargo de Embaixador ser comissionado, pois possui características que assim o permitem classificá-lo, tais como: é de livre nomeação do Presidente da República, possui atribuições de chefia e direção, a própria Lei nº 11.440, de 2006 (Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro) fala em “*comissionamento*”, quando se refere à investidura no cargo de Chefe de Missão Diplomática – Embaixador – (art. 46, caput e § 1º).

Além disso, existe o nepotismo cruzado, chamado também de nepotismo transversal: trata-se da troca de parentes por meio de designação recíproca, que ocorre quando o agente de poder, diante do dever de nomear alguém para o exercício de determinado cargo, nomeia um parente de outra pessoa, que também tem poderes de nomeação, e esta última nomeia um parente da primeira, tentando disfarçar o nepotismo (CARVALHO FILHO, 2018). Apesar de aparentemente não haver conduta que caracterize o nepotismo, a Súmula Vinculante nº 13 afirma que esse tipo de prática também viola a Constituição. A prevalência dessa posição, contudo, infelizmente não inibe o nepotismo, pois, nos primeiros julgados após a edição da Súmula, ocorreu a promoção do nepotismo para outros cargos mais elevados que os cargos administrativos nela previstos — que continuam, ante a imprevisão normativa específica de sua verificação, a ocorrer casuisticamente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, é possível afirmar que os princípios do Direito Administrativo analisados neste trabalho, ditos expressos – impessoalidade e moralidade –, são um avanço do Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição Federativa de 1988 e funcionando, por conseguinte, como limitadores da vontade do Administrador Público, até porque, segundo Carvalho Filho (2018, p. 73), estes princípios são “*postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública.*” Bem observa, ademais, Cretella Júnior (1999, p. 415) que não se pode encontrar, no Direito Administrativo brasileiro vigente, regras jurídicas que não sejam inspiradas pelos respectivos princípios.

Observa-se, também, que, embora o cargo de Chefe de Missão Diplomática seja regido por concurso de provas e títulos, a lei admite, por comissionamento, a indicação de pessoas externas ao serviço público diplomático, quando indicado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal.

Compreende-se, enfim, que há fartos dispositivos legais que vedam o nepotismo na seara da Administração Pública brasileira, que são, cada um ao seu turno, bastantes avançados, mesmo que com suas limitações (não vedam, por exemplo, o nepotismo cruzado).

Conclui-se ser aplicável ao caso em análise a Súmula Vinculante nº 13, do STF, o que restaria configurado, em eventual hipótese de formalização da indicação de Eduardo Bolsonaro, um caso de nepotismo. Por todo o exposto, o cargo de Embaixador e um cargo de confiança, e não é um cargo meramente político. Se Eduardo Bolsonaro não fosse filho – portanto um parente de primeiro grau do Presidente –, regularmente poderia exercer o cargo de Embaixador, caso aprovado pelo Senado Federal, pois não seria alcançado pela Súmula já discutida e nem pelo Decreto no

7.203, de 4 de junho de 2010, que dispôs sobre a vedação infraconstitucional do nepotismo na Administração Pública Federal, conquanto, salvo melhor juízo, a dúvida somente recairia em suas capacidades técnicas ao cargo, vide o princípio da eficiência.

Considera-se, por fim, que nomear parentes para cargos públicos é retroagir no tempo, em uma época em que o patrimonialismo não dava abertura para a diferenciação entre patrimônio privado e patrimônio público administrado.

Para o bem da Administração Pública brasileira, sobretudo da tradicionalíssima excelência da representação do Brasil no exterior feita pelo Itamarati, o Governo Jair Bolsonaro acabou recuando da pretensão tresloucada de indicar seu filho, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, à Embaixada brasileira nos Estados Unidos da América — a uma porque houve um forte desgaste da imagem do Presidente Bolsonaro e de Eduardo Bolsonaro ao tentarem alavancar esse capricho, e a duas porque o Mandatário do Executivo Federal não logrou convencer a opinião pública da legalidade, impessoalidade e moralidade do ato.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Forense, 2017.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7203, de 04 de junho de 2010. **Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal**. Brasília, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm). Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.440, de 26 de dezembro de 2006. **Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro**. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/L11440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11440.htm). Acesso em: 09 ago. 2022.

CAMINHA, Pero Vaz de. Carta. In: CASTRO, Silvio. **A carta de Pero Vaz de Caminha**. 1ª Ed. Porto Alegre: L&PM, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 1420 p.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro. **Alterjor**, São Paulo, v. 02, n. 18, p.201-214, dez. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 07**. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/resc-](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/resc-)

nj\_07.pdf>. Acesso em 19. dez 2022.

CRETELLA JÚNIOR. **Dicionário de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patrono político brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio. VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva. 2001.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o sistema representativo do Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MODESTO, Paulo. **Nepotismo em cargos político-administrativos**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 32, outubro/novembro/dezembro de 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança 23.780-5**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>>. Acesso em: 15. ago. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 579.951/RN**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587>>. Acesso em: 10. ago. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 13**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 19. ago. 2022.

UOL. **‘Pretendo beneficiar filho meu, sim’, diz Bolsonaro**. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2019/07/19/pretendo-beneficiar-filho-meu-sim-diz-bolsonaro.htm>. Acesso em: 20 ago. 2022.