

**PROCOLO Nº: 694431/19**  
**ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**ASSUNTO: PREJULGADO**  
**PARECER: 37/22**

*Prejulgado nº 9. Revisão. Nepotismo. Súmula Vinculante nº 13. Adequação aos preceitos da LINDB. Revisão da jurisprudência do STF. Ajuste quanto aos agentes políticos. Pela revisão, nos termos da instrução.*

Trata-se de processo de revisão do Prejulgado nº 9, que versa sobre a prática de nepotismo e a incidência da Súmula Vinculante nº 13 nas relações administrativas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas.

O expediente teve seu início a partir de ofício lavrado pela Comissão designada pela Portaria nº 933/19, no qual consignou os fundamentos e as propostas de alteração no texto do precedente desta Corte (pç. 2).

Em síntese, com amparo em entendimentos do Supremo Tribunal Federal, a proposição objetiva incluir o requisito de subordinação direta à aferição das situações de nepotismo, além de ajustar o entendimento quanto às nomeações para cargos de natureza política e, ainda, incluir previsão sobre as consequências da nulidade dos atos irregulares constatados.

Nesse desiderato, a Comissão indicou a necessidade de adequação das seguintes teses enumeradas no Prejulgado nº 9:

<b>Redação original</b>	<b>Redação proposta pela Comissão</b>
São nulos os atos caracterizados como nepotismo.	São nulos os atos caracterizados como nepotismo, <i>devendo a decisão de modo expreso indicar as consequências da referida anulação.</i>
Para a caracterização do nepotismo direto as circunstâncias são de ordem objetiva, bastando a constatação da relação de parentesco com autoridade nomeante.	Para a caracterização do nepotismo presumido (objetivo) a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança dar-se-á mediante aferição da <i>subordinação direta</i> entre o nomeado e a autoridade ou servidor determinante da incompatibilidade.
Sobre a vedação para ocupantes de cargo de direção e chefia leva em conta o fato de que a influência na indicação é inerente à condição de exercício da função de direção	Sobre a vedação para ocupantes de cargo de direção e chefia leva em conta o fato de que a influência na indicação <i>deve ser aferida mediante a subordinação direta</i> à

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

<p>e chefia e equipara seus ocupantes às autoridades referidas no item 1 do Relatório, gerando a incompatibilidade em todos os níveis e unidades, dentro do mesmo órgão ou pessoa jurídica.</p>	<p>condição de exercício da função de direção e chefia e equipara seus ocupantes às autoridades referidas no item 1 do Relatório, gerando a incompatibilidade em todos os níveis e unidades, dentro do mesmo órgão ou pessoa jurídica.</p>
<p>Na avaliação da subordinação hierárquica e do nível de influência do cargo de direção ou assessoramento, deverão ser consideradas natureza e as atribuições do cargo, independentemente da respectiva nomenclatura dele, o organograma do órgão ou pessoa jurídica e o poder de indicação.</p>	<p><i>Nos casos de subordinação direta</i>, a avaliação da hierarquia e do nível de influência do cargo de direção ou assessoramento, deverão ser consideradas natureza e as atribuições do cargo, independentemente da respectiva nomenclatura dele, o organograma do órgão ou pessoa jurídica e o poder de indicação.</p>
<p>As vedações pela prática de nepotismo não se aplicam quando a designação ou nomeação tiverem sido anteriores ao ingresso da autoridade ou do servidor gerador da incompatibilidade – o denominado ‘nepotismo superveniente’ –, ressalvado o caso de subordinação hierárquica; não se inserem na exceção novas designações ou funções gratificadas que impliquem em modificação da situação anterior, em benefício do admitido ou do servidor.</p>	<p>As vedações pela prática de nepotismo não se aplicam quando a designação ou nomeação tiverem sido anteriores ao ingresso da autoridade ou do servidor gerador da incompatibilidade – o denominado ‘nepotismo superveniente’ –, ressalvado o caso de subordinação hierárquica <i>direta</i>; não se inserem na exceção novas designações ou funções gratificadas que impliquem em modificação da situação anterior, em benefício do admitido ou do servidor.</p>
<p>De igual forma, não há impedimento quando o início da união estável ou casamento forem posteriores ao tempo em que ambos os cônjuges ou companheiros já estavam no exercício dos cargos ou funções, vedada a subordinação hierárquica ou tentativa de burla às regras de incompatibilidade.</p>	<p>De igual forma, não há impedimento quando o início da união estável ou casamento forem posteriores ao tempo em que ambos os cônjuges ou companheiros já estavam no exercício dos cargos ou funções, vedada a subordinação hierárquica <i>direta</i> ou tentativa de burla às regras de incompatibilidade.</p>
<p>Nomeação de Secretários de Estado e Secretários Municipais, por se tratar de agentes políticos, não são alcançados pela Súmula, pelo menos a princípio, conforme entendimento do Ministro Cezar Peluso, em notícia veiculada no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em 25 de setembro de 2008, ressalvando-se que os Ministros do Supremo Tribunal Federal se preparam para rever a extensão da Súmula nº 13, em especial no que trata das nomeações de familiares para cargos políticos, como Secretários e Ministros de Estado, já que entendem que a criação de</p>	<p>Nomeação de Secretários de Estado e Secretários Municipais, por se tratar de agentes políticos, <i>não são alcançados pela Súmula</i>, pelo menos a princípio, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral, até ulterior definição da matéria em sede de repercussão geral reconhecida no RE nº 1.133.118.</p>

cargos e secretarias para dar asilo a parentes ameaçados pela Súmula é ilegal.	
--	--

Autorizado o processamento deste expediente revisional pelo Tribunal Pleno (Informação nº 5/2020-STP, pç. 3), o Relator submeteu a matéria à instrução das Coordenadorias de Gestão Municipal e de Gestão Estadual (Despacho nº 245/20, pç. 6).

A primeira das unidades, em atenção às prescrições regimentais, remeteu o feito à consideração da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que afirmou não verificar impactos da decisão sobre sistemas e fiscalizações (Despacho nº 799/21, pç. 13).

Em retorno à instrução, a CGM iniciou por confrontar os arestos do STF invocados pela Comissão proponente com outros precedentes daquela mesma Corte Suprema, contemporâneos àqueles, de modo a indicar a existência de manifestações contrastantes a propósito do requisito de subordinação hierárquica.

Na sequência a unidade explicitou a temática atinente ao nepotismo, que não se esgota no conteúdo sumulado pelo STF, senão conforma violação aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da eficiência, demandando o reconhecimento da interferência, direta ou indireta, da autoridade nomeante na contratação de parentes. Assim, realizou ampla pesquisa jurisprudencial, trazendo à colação decisões do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Paraná, de São Paulo e de Minas Gerais, os quais ilustram sua tese.

Nesse pressuposto, questionou-se o conceito de subordinação direta, o qual, tomado de empréstimo do direito do trabalho, poderia restringir as hipóteses de nepotismo àquelas em que há vinculação imediata entre os envolvidos – excluindo-se, portanto, situações de subordinação indireta. Dessa forma, demonstrada a insuficiência do termo, propôs-se, em seu lugar, a verificação da ascendência hierárquica e do poder de influência e/ou interferência na escolha do ocupante do cargo. E, ainda, consignou-se a possibilidade de nepotismo em face do potencial de interferir em processos de seleção.

Ao fim, a CGM apresentou proposta de ajustes sobre as proposições vertidas na petição inicial (Instrução nº 2645/21, pç. 14):

<b>Redação proposta pela Comissão</b>	<b>Redação proposta pela CGM</b>
São nulos os atos caracterizados como nepotismo, devendo a decisão de modo expresse indicar as consequências da referida anulação.	Proposta acatada.
Para a caracterização do nepotismo presumido (objetivo) a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança dar-se-á mediante	Para a caracterização do nepotismo presumido (objetivo) a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança dar-se-á mediante

aferição da subordinação direta entre o nomeado e a autoridade ou servidor determinante da incompatibilidade.	aferição da <i>ascendência hierárquica</i> entre o nomeado e a autoridade ou servidor determinante da incompatibilidade.
Sobre a vedação para ocupantes de cargo de direção e chefia leva em conta o fato de que a influência na indicação deve ser aferida mediante a subordinação direta à condição de exercício da função de direção e chefia e equipara seus ocupantes às autoridades referidas no item 1 do Relatório, gerando a incompatibilidade em todos os níveis e unidades, dentro do mesmo órgão ou pessoa jurídica.	Sobre a vedação para ocupantes de cargo de direção e chefia leva em conta o fato de que a influência na indicação deve ser aferida mediante a <i>ascendência hierárquica</i> e a <i>posição de interferência</i> na condição de exercício da função de direção e chefia e equipara seus ocupantes às autoridades referidas no item 1 do Relatório, gerando a incompatibilidade em todos os níveis e unidades, dentro do mesmo órgão ou pessoa jurídica.
Nos casos de subordinação direta, a avaliação da hierarquia e do nível de influência do cargo de direção ou assessoramento, deverão ser consideradas natureza e as atribuições do cargo, independentemente da respectiva nomenclatura dele, o organograma do órgão ou pessoa jurídica e o poder de indicação.	Manutenção do texto original: Na avaliação da subordinação hierárquica e do nível de influência do cargo de direção ou assessoramento, deverão ser consideradas natureza e as atribuições do cargo, independentemente da respectiva nomenclatura dele, o organograma do órgão ou pessoa jurídica e o poder de indicação.
As vedações pela prática de nepotismo não se aplicam quando a designação ou nomeação tiverem sido anteriores ao ingresso da autoridade ou do servidor gerador da incompatibilidade – o denominado ‘nepotismo superveniente’ –, ressalvado o caso de subordinação hierárquica direta; não se inserem na exceção novas designações ou funções gratificadas que impliquem em modificação da situação anterior, em benefício do admitido ou do servidor.	Manutenção do texto original: As vedações pela prática de nepotismo não se aplicam quando a designação ou nomeação tiverem sido anteriores ao ingresso da autoridade ou do servidor gerador da incompatibilidade – o denominado ‘nepotismo superveniente’ –, ressalvado o caso de subordinação hierárquica; não se inserem na exceção novas designações ou funções gratificadas que impliquem em modificação da situação anterior em benefício do admitido ou do servidor.
De igual forma, não há impedimento quando o início da união estável ou casamento forem posteriores ao tempo em que ambos os cônjuges ou companheiros já estavam no exercício dos cargos ou funções, vedada a subordinação hierárquica direta ou tentativa de burla às regras de incompatibilidade.	Manutenção do texto original: De igual forma, não há impedimento quando o início da união estável ou casamento forem posteriores ao tempo em que ambos os cônjuges ou companheiros já estavam no exercício dos cargos ou funções, vedada a subordinação hierárquica ou tentativa de burla às regras de incompatibilidade.
Nomeação de Secretários de Estado e Secretários Municipais, por se tratar de	Proposta acatada.

agentes políticos, não são alcançados pela Súmula, pelo menos a princípio, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral, até ulterior definição da matéria em sede de repercussão geral reconhecida no RE nº 1.133.118.	
--	--

Remetidos os autos à CGE, a unidade subscreveu o entendimento da CGM quanto à noção conceitual de subordinação direta, admitindo a possibilidade da ocorrência de nepotismo em caso de vínculo indireto. Ademais, corroborou a perspectiva quanto à verificação da ascendência hierárquica e do poder de influência sobre a nomeação.

Por sua vez, em relação aos cargos políticos, indicou a posição dualista do STF a propósito da caracterização de nepotismo, recomendando a análise no caso concreto, e, quanto aos efeitos, sustentou a eficácia prospectiva da alteração do Prejulgado e, no caso concreto, a modulação temporal (Instrução nº 1046/21, pç. 15).

É o relatório.

De partida, é oportuno pontuar que, na estrita acepção do art. 79 da Lei Orgânica desta Corte, o incidente de prejulgado conforma o foro propício para que o Tribunal Pleno venha a pronunciar-se sobre a interpretação de norma jurídica ou procedimento da Administração, dada a importância da matéria em debate e sua aplicação irrestrita aos sujeitos submetidos ao controle externo.

Nesse pressuposto, a discussão acerca dos fatos atentatórios à moralidade e à impessoalidade que se possam caracterizar como nepotismo encontra neste incidente espaço adequado para seu desenvolvimento – mormente porque se ampara na compreensão sumulada pelo Supremo Tribunal Federal.

De outro lado, ao regulamentar os procedimentos incidentais, o art. 416-A do Regimento Interno desta Corte de Contas estabeleceu a possibilidade de revisão de prejulgados, motivada pela superveniência de fatos jurídicos ou interpretação que recomendem a modificação do entendimento fixado – preceito que, mesmo sendo anterior ao Novo Código de Processual Civil, privilegia a integridade e coerência sistemáticas das deliberações deste Tribunal<sup>1</sup>.

É sob esse influxo que desponta a proposta de revisão apresentada pela Comissão especificamente constituída para a atualização da matéria. Para tanto, conforme já se resumiu no relatório, consideraram-se três aspectos principais à ponderação do Plenário:

---

<sup>1</sup> Dispõe o art. 926 do CPC que os “tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

- i) O caráter construtivista das modificações implementadas pela Lei nº 13.655/2018 sobre o Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente o reconhecimento do dever de motivação e de ponderação das decisões declaratórias de nulidade<sup>2</sup>;
- ii) Revisão da evolução jurisprudencial do STF após a edição da Súmula Vinculante nº 13, com vistas a incrementar as teses de prejulgado com a exigência do elemento “subordinação direta” como definidor das hipóteses de nepotismo; e
- iii) Adequação do entendimento fixado quanto às nomeações para o exercício de cargos de natureza política, em virtude da pendência de apreciação da matéria em sede de repercussão geral pelo STF.

Conforme se denota da instrução, o **primeiro** e o **terceiro** aspectos não foram objeto de divergência pela instrução, que a eles aderiu integralmente – conclusão desde logo compartilhada por este *Parquet* Especializado.

De fato, apesar de a douta CGE indicar a inexistência de posicionamento unívoco da Suprema Corte quanto às nomeações de agentes políticos, compreende-se que a redação proposta pela ínclita Comissão tenciona justamente resguardar a possibilidade de revisão futura do entendimento, ao ressalvar o ulterior exame do Recurso Extraordinário nº 1.133.118, também mencionado pela unidade técnica.

Desse modo, explicitado que a primeira modificação busca o ajuste da tese às prescrições legais, enquanto a última se refere ao entendimento atual do STF quanto à matéria, endossamos a proposta de revisão quanto a esses pontos.

De outra sorte, a proposição relativa à inclusão do requisito “subordinação direta” centralizou os questionamentos da instrução, que, em aprofundada reflexão, propôs a substituição do pressuposto pelos conceitos de “vinculação hierárquica” e “influência ou interferência”.

Com efeito, as considerações da douta CGM parecem-nos pertinentes. Veja-se, a propósito, que a própria Comissão correlacionou os termos debatidos ao justificar sua proposta de revisão, renunciando um possível alinhamento entre as concepções expostas:

(...) não se está implicando em uma vulneração do precedente então fixado no Prejulgado nº 09 - TCE/PR na sua redação original, mas apenas ajustando-se os

---

<sup>2</sup> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

fatos sobre os quais poderá ele incidir. Afirma-se, assim, a necessidade de consignar no texto consolidado do prejulgado em análise o elemento da **subordinação direta** como um dos elementos a serem aferidos na caracterização das diversas facetas do nepotismo.

Isso porque quando inexistente **ascendência hierárquica** ou **influência** do membro ou servidor determinante da incompatibilidade na nomeação ou designação para exercício de cargo ou função de confiança, não há que se falar na vulneração aos princípios da impessoalidade e da moralidade e, por conseguinte, na caracterização da vedação expressa no enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal - STF.

Muito embora a aludida Comissão tenha aproximado os conceitos, realizou sua opção por descrever as situações de nepotismo a partir do que chamou de “subordinação direta”, expressão que apresenta os inconvenientes já expostos na instrução – em especial, a ausência de definição expressa, a insuficiência do conceito oriundo do direito trabalhista, bem como a ocultação do vínculo hierárquico e do poder de influência como elementos inerentes à configuração da situação de nepotismo.

O aprofundado exame efetivado pela CGM bem exprime o contexto jurisprudencial em que se inserem seus apontamentos, reflete os encaminhamentos abordados em outras esferas judiciais e, ademais, pondera, de maneira fundamentada, a superioridade técnica do uso das expressões “ascendência hierárquica” e “poder de influência” na apreensão das nomeações irregulares por nepotismo.

Ademais, as conclusões apresentadas em sua manifestação espelham adequadamente os fundamentos de sua compreensão técnica, de sorte que inexistem reparos à proposição então vertida.

Ressalte-se, por oportuno, que dados os limites e pressupostos da proposta de revisão, deixamos por ora de reexaminar os demais conteúdos do Prejulgado nº 9, visto que sua prolação observou o devido processo legal e, segundo se depreende, seus fundamentos ainda encontram aplicabilidade nas relações jurídicas objeto de controle por este Tribunal de Contas.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela possibilidade de **revisão do prejulgado** ora versado, nos exatos termos da proposta formulada na **Instrução nº 2645/21-CGM** (pç. 14).

Curitiba, 10 de fevereiro de 2022.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas**