



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 281530/10  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHAIS  
INTERESSADO: LUIZ GOULARTE ALVES  
RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

## ACÓRDÃO Nº 748/12 - Tribunal Pleno

Nepotismo. Nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive. Nomeação, concomitante, do casal enquanto tramita o respectivo processo judicial de separação ou de divórcio. Nomeação de servidores efetivos para função gratificada sem observância dos impedimentos. Parentesco com a autoridade nomeante ou com servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. Nepotismo cruzado. Configuração. Condutas vedadas.

## RELATÓRIO

O Município de Pinhais, por intermédio de seu Prefeito, com fundamento no art. 38 da Lei Estadual Complementar nº 113/2005, apresentou consulta questionando a interpretação e aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, que estabelece as condições que configuram nepotismo na Administração Pública.

2. As indagações do consulente podem ser resumidas nos seguintes termos:

I – se é lícita a nomeação de parentes por afinidade até o terceiro grau, considerando que o Código Civil limita o parentesco por afinidade até o segundo grau;

II – se é legal a nomeação, concomitante, do casal enquanto tramita o respectivo processo judicial de separação ou divórcio;

---

<sup>1</sup>“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.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**III** – tendo-se em vista que a Súmula veda a nomeação de parentes para o exercício de função gratificada na mesma pessoa jurídica e que, nos termos do art. 37, V da Constituição Federal as funções de confiança somente podem ser exercidas por servidor efetivo, não haveria como excluí-lo dessa proibição;

**IV** – finalmente, questionou se apenas o titular da competência para prover a investidura em comissão ou função gratificada não pode exercitá-la em favor do cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau ou se tal proibição se estende à autoridade da mesma pessoa jurídica.

3. O parecer jurídico elaborado pela Procuradoria – Geral do Município (peça 2, fls. 3/12) concluiu que:

*“(i) aos ocupantes de cargo efetivo também se aplica a proibição de serem nomeados para cargo em comissão ou função gratificada, se parentes da autoridade nomeada ou de outro servidor da mesma pessoa jurídica que ocupe cargo ou função de confiança; (ii) só poderão ser nomeados concomitantemente os casados, se comprovado que está em curso processo visando dissolução do vínculo matrimonial; (iii) também são considerados, para a finalidade de incidência da proibição de nepotismo, os "parentes por afinidade" até o terceiro grau.”*

4. A consulta foi admitida pelo Despacho nº 831/2010, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 38 da Lei Estadual Complementar nº 113/05, quais sejam: **(i)** foi formulada por autoridade legítima; **(ii)** apresentou de forma objetiva os quesitos, com indicação precisa da dúvida; **(iii)** a dúvida se refere à aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal; **(iv)** foi instruída com parecer jurídico elaborado pela assessoria jurídica do órgão, com opinião sobre a matéria objeto da consulta; e **(v)** foi formulada em tese.

5. Por conseguinte, os autos foram enviados à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca que informou a existência do Prejulgado nº 6 (Acórdão 1.127/09 – Pleno, autos 5.178-5/09) que trata de uniformização de jurisprudência relacionada, em parte, à matéria sob consulta.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. A Diretoria Jurídica - DIJUR se manifestou por intermédio do Parecer nº 8.102/10 (peça 9).

7. No que tange à primeira indagação, a DIJUR afirmou que não é possível a nomeação de parentes de terceiro grau por afinidade se o parentesco for em linha reta. Na linha colateral, a vedação vai até o segundo grau (cunhados) uma vez que, nos termos do art. 1.595, § 1º do Código Civil, esta forma de parentesco somente se dá até o segundo grau.

8. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 6.906/11 (peça 11), também entendeu que não se aplica a vedação da Súmula ao parentesco por afinidade de 3º grau, limitando-a ao de 2º grau.

9. Quanto à segunda questão, a DIJUR se posicionou no sentido de que, no caso de dissolução de vínculo matrimonial ou união estável, ainda que anterior, deixa de incidir o respectivo impedimento, salvo se caracterizada a tentativa de burla às incompatibilidades.

10. Assim, concluiu com fundamento no Prejulgado nº 6, que somente a dissolução do *vínculo matrimonial* ou da união estável afastaria o nepotismo que caracterizaria a nomeação dos ex-cônjuges em cargo de comissão ou de função gratificada, ou seja, somente com o divórcio estaria afastado o nepotismo.

11. Nessa esteira, e ainda de acordo com o aludido Parecer da DIJUR, tem-se que, havendo processo de separação judicial em andamento, não há que se falar em dissolução do vínculo matrimonial nem tampouco da sociedade conjugal, pelo que incidiria a vedação da Súmula nº 13 do STF.

12. O Ministério Público, por seu turno, tem como ilegal a nomeação, concomitante, do casal no decorrer do processo judicial de separação e/ou divórcio, haja vista que a ruptura do vínculo conjugal somente será reconhecida depois do trânsito em julgado da sentença judicial de divórcio.

13. A terceira indagação foi respondida tanto pela DIJUR quanto pelo Ministério Público de Contas com base no mencionado Prejulgado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 6, na medida em que a nomeação de servidores efetivos para uma função gratificada somente será lícita se observadas a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo de origem, a compatibilidade da atividade que lhe seja afeta, a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido, a qualificação profissional do servidor, sendo vedado, em qualquer caso, a subordinação hierárquica direta com a autoridade da qual seja parente.

14. Quanto a quarta e última indagação, a DIJUR entende que haverá nepotismo quando o parentesco se der com a autoridade nomeante ou quando o parentesco for com servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento e, até mesmo, entre poderes e órgãos distintos, nos casos em que a situação se enquadraria como nepotismo cruzado.

15. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas destacou que transparece dos debates e das propostas para aprovação da Súmula Vinculante, a preocupação dos Ministros de assegurar a observância dos princípios da impessoalidade e da moralidade pública, de maneira a obstar toda e qualquer contratação nas hipóteses em que o parentesco se der com a autoridade nomeante ou com servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento.

### FUNDAMENTAÇÃO

17. Sobre o mérito da consulta, em particular no que tange à segunda e à terceira questões, adoto, parcialmente, como razões de decidir, as bem lançadas manifestações da Diretoria Jurídica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, haja vista que refletem o posicionamento deste Tribunal consolidado no Prejulgado nº 6, como acima se anotou.

18. No que tange ao quarto questionamento, para maior clareza, mostra-se apenas necessário suprimir da expressão “*subordinação hierárquica direta*” o termo “*direta*” para que não suscite discussões inoportunas sobre o tipo de subordinação hierárquica que é vedada.

19. Por sua vez, quanto à primeira questão, especialmente no que toca à extensão do conceito de parentes por afinidade até o terceiro grau,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tenho para mim que deve ser adotado o entendimento do Supremo Tribunal Federal consubstanciado na decisão prolatada nos autos da medida cautelar na Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, a ADC 12, ajuizada pela Associação dos Magistrados do Brasil em prol da Resolução nº 7, de 18/10/2005, do Conselho Nacional de Justiça, em que foi Relator o Ministro Carlos Ayres Brito.

20. Segundo se extrai dos debates<sup>2</sup> sobre a votação Súmula Vinculante nº 13, houve especial cuidado do Excelso Tribunal de manter o que se havia decidido no julgamento da medida cautelar na ADC 12. **Verbis** (*destaques acrescentados*).

*“O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO - Eu só queria fazer uma observação quanto à palavra “inclusive”. Porque estamos usando até o “terceiro grau”. Vírgula, “inclusive”; “inclusive” é advérbio, e advérbio com a sinonímia de até. Então, estamos usando os dois. Só para observação estilística, porque é um advérbio.*

*O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - O sentido de “inclusive” aí é de incluir também o “terceiro grau”.*

*O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Porque, senão, chega até o terceiro grau...*

*O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO - “Inclusive” é um advérbio, e um dos significados do advérbio inclusive é “até”.*

*O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - É. “Inclusive” fica redundante, pois quando já se diz “até o terceiro grau”, já dispensa o “inclusive”.*

*O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO*

---

<sup>2</sup> [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJE\\_11.11.2008.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJE_11.11.2008.pdf), fl. 12, acesso em 2/3/2012.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, eu procurei evitar ao máximo inovar nesta proposta. Eu quis me manter estritamente dentro dos lindes do que foi decidido na resolução.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - É o que está na resolução.

**O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. É o que está na resolução. Nós não extrapolamos em nada do que foi decidido na ADC 12, para evitar qualquer questionamento. Como nós aprovamos a resolução...**

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Está exatamente com “inclusive”: “...até o terceiro grau, inclusive...”.

**O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Se está assim, deixemos.**

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vossa Excelência certamente tem a cópia, na bancada, que mandei juntar e poderá verificar que essa é a redação. Talvez não seja a mais perfeita, como diz o eminente Ministro Menezes Direito.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas foi para colocar ênfase, para que não haja dúvida.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Esse “inclusive” tem todo o sentido pelo seguinte: porque teria “até o terceiro grau”, exclusive, isto é, excluindo o terceiro grau. São duas idéias completamente diferentes que estão sendo expressas por duas palavras diferentes. Quando se fala em parente até tal grau, diz-se que vai daqui até lá. Agora, chega-se até terceiro grau ou não? Chega-se, porque diz “inclusive”, pois poderia excluir. É como fazemos nas decisões quando se anula um processo: “anula-se o processo a partir da sentença”. Pode ser “até a sentença” ou “inclusive a sentença”. É exatamente o que foi firmado aqui.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO

- Depois, súmula não pode deixar dúvida. Tem de ser redigida de modo o mais claro possível. Deixa o “inclusive”.

21. Nesse contexto, e para afastar quaisquer dúvidas do que se decidiu no julgamento da ADC 12, cabe anotar que, por intermédio do aditamento ao voto, o Ministro Relator Carlos Ayres Brito acolheu a extensão do conceito do parentesco por afinidade até o terceiro grau ao ressaltar que “... a resolução nada mais fez do que transformar o terceiro grau de parentesco num simples critério de inibição...”, acompanhando as ponderações feitas pelo Ministro Nelson Jobim, segundo as quais “a questão do parentesco definida no Código Civil é para efeitos civis e, aqui, visa-se a vigência absoluta do princípio da impessoalidade. Não teremos a impessoalidade efetiva se deixarmos em aberto – como o Conselho fechou – a possibilidade da nomeação dos chamados parentes por afinidade; porque a impessoalidade será rompida exatamente por esse caminho”.

22. Nessa mesma linha de raciocínio foram as ponderações do Ministro Cezar Peluso: “*Entra na mesma ratio júris, ou seja, o problema não é definir quais são os parentes para efeitos civis, mas definir quais aquelas pessoas que, sob a classe de parentela, tendem a ser escolhidas, não por interesse público, mas por interesse de caráter pessoal.*”

23. Igualmente esclarecedor foi o voto do Ministro Sepúlveda Pertence. **Verbis.**

“*Saúdo e alinho-me à evolução do eminente Relator no que toca à extensão ao terceiro grau de afinidade das proibições veiculadas na resolução.*”

“*Não há conceito constitucional de parentesco ou da extensão do parentesco. Por isso, a uma norma infraconstitucional válida é dado atribuir, para determinados efeitos, conceitos diversos daquele insculpido no Código Civil (...).*”

24. Desta forma, tendo do Supremo Tribunal expressamente se manifestado que a extensão do parentesco por afinidade até o terceiro grau,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusive, não conflita com as disposições do Código Civil, a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, configura nepotismo.

25. A propósito, o Decreto Federal nº 6.906, de 21 de julho de 2009, que estabelece, no âmbito da União, a obrigatoriedade de prestação de informações sobre vínculos familiares pelos agentes públicos, estendeu a vedação de nomeação quando caracterizado o terceiro grau de parentesco consanguíneo na linha reta (*bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do agente público*) ou na linha colateral (*tio/tia, sobrinho/sobrinha do agente público*); por afinidade na linha reta (*bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do cônjuge ou companheiro do agente público*) ou na linha colateral (*tio/tia, sobrinho/sobrinha do cônjuge ou companheiro do agente público*), nos termos do Anexo I daquele Decreto.

### VOTO

26. Ante o exposto, apresento voto no sentido de as seguintes condutas violarem o enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal e, por este motivo, caracterizarem nepotismo:

I – a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive;

II – a nomeação, concomitante, do casal enquanto tramita o respectivo processo judicial de separação ou de divórcio;

III – a nomeação de servidores efetivos para função gratificada se não observadas as compatibilidades do grau de escolaridade do cargo de origem e da atividade que lhe seja afeta; a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido; a qualificação profissional do servidor, sendo vedado, em qualquer caso, a subordinação hierárquica com a autoridade da qual seja parente;

IV – quando o parentesco se der com a autoridade nomeante ou quando o parentesco ocorrer com servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento e, até mesmo, entre



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poderes e órgãos distintos, nos casos em que a situação se enquadraria como nepotismo cruzado.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade, em:

Responder a Consulta no sentido de que as seguintes condutas violam o enunciado da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal e, por este motivo, caracterizam nepotismo:

**I** – a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive;

**II** – a nomeação, concomitante, do casal enquanto tramita o respectivo processo judicial de separação ou de divórcio;

**III** – a nomeação de servidores efetivos para função gratificada se não observadas as compatibilidades do grau de escolaridade do cargo de origem e da atividade que lhe seja afeta; a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido; a qualificação profissional do servidor, sendo vedado, em qualquer caso, a subordinação hierárquica com a autoridade da qual seja parente;

**IV** – quando o parentesco se der com a autoridade nomeante ou quando o parentesco ocorrer com servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento e, até mesmo, entre poderes e órgãos distintos, nos casos em que a situação se enquadraria como nepotismo cruzado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e IVAN LELIS BONILHA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas CÉLIA ROSANA MORO KANSOU.

Sala das Sessões, 15 de março de 2012 – Sessão nº 8.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

HERMAS EURIDES BRANDÃO  
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Presidente

CÓPIA