

A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LIMITES DE APPLICABILIDADE E REFLEXOS NA EFICIÊNCIA PROCESSUAL

BINDING PRECEDENT NO. 13 OF THE SUPREME COURT OF BRASIL AND ADMINISTRATIVE MORALITY: LIMITS OF APPLICABILITY AND IMPACTS ON PROCEDURAL EFFICIENCY

Recebido em 09.08.2025

Aprovado em 25.11.2025

Gustavo Rocha Santos¹

Rafael Tubone Magdaleno²

RESUMO

O presente estudo analisa a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF) e sua eficácia no ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo é investigar como o enunciado densifica os princípios constitucionais da moralidade e da imensoalidade, além de verificar seu impacto na celeridade e eficiência do sistema de justiça. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem dogmática e método dedutivo, examina-se o contexto histórico de superação do patrimonialismo e os marcos jurisprudenciais que precederam o verbete. A análise dedica especial atenção às tensões interpretativas acerca da aplicabilidade da súmula em cargos de natureza política e aos limites da Reclamação Constitucional como instrumento de salvaguarda. Conclui-se que, apesar das lacunas hermenêuticas em nomeações políticas, a Súmula nº 13 atua como vetor de racionalização processual e fortalecimento da integridade administrativa, consolidando-se como ferramenta indispensável para a credibilidade das instituições públicas.

¹ Especialista em Direito e Processo Civil, e em Direito do Consumidor (i9). Graduado em Gestão de Serviços Jurídicos e Notariais (Uninassau). Discente de Direito na Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-Mail: gustavo.rocha1@mail.uft.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-7446-3004>

² É professor efetivo da faculdade de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT) - Câmpus Palmas. É professor do Programa de Mestrado acadêmico em Filosofia da UFT (PPGFIL-UFT). Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Possui Mestrado em Filosofia do Direito e Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É bacharel em Filosofia (2019) pela Universidade de São Paulo (USP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5362-8633> E-mail: rafael.tubone@mail.uft.edu.br.

PALAVRAS-CHAVE: Súmula Vinculante nº 13; Nepotismo; Moralidade Administrativa; Eficiência; Cargos Políticos.

ABSTRACT

This study examines Binding Precedent (Súmula Vinculante) No. 13 of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and its effectiveness within the national legal system. The objective is to investigate how this ruling concretizes the constitutional principles of morality and impersonality, while verifying its impact on the speed and efficiency of the justice system. Using bibliographical and documentary research, with a dogmatic approach and deductive method, the study explores the historical context of overcoming patrimonialism and the jurisprudential milestones that preceded the statement. Special attention is given to the interpretative tensions regarding the applicability of the precedent to political positions and the limits of the Constitutional Complaint (Reclamação) as a safeguarding instrument. It concludes that, despite hermeneutical gaps in political appointments, Binding Precedent No. 13 acts as a catalyst for procedural rationalization and the strengthening of administrative integrity, establishing itself as an indispensable tool for the credibility of public institutions.

KEYWORDS: Binding Precedent nº 13; Nepotism; Administrative Morality; Efficiency; Political Positions.

1 INTRODUÇÃO

A introdução da Súmula Vinculante no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, não representou apenas uma alteração procedural, mas uma profunda reconfiguração na dialética entre a autoridade do Supremo Tribunal Federal e a autonomia dos demais órgãos jurisdicionais e administrativos. Sob o influxo do que a doutrina clássica de Maria Sylvia Zanella Di Pietro identifica como um mecanismo de força cogente, o instituto visa a preservação da integridade constitucional e a uniformidade hermenêutica, permitindo que a Reclamação Constitucional atue como instrumento de salvaguarda da autoridade decisória da Corte.

Segundo Braz (2007, p. 11), esse instrumento surgiu para resolver o "engessamento do Poder Judiciário" causado pela "proliferação da conflitividade e do crescimento da demanda pelo exercício do direito de ação". Sua finalidade primordial reside na mitigação de divergências interpretativas entre órgãos judicantes e a Administração, em observância ao princípio da segurança jurídica em sua dimensão objetiva. Tal segurança visa conferir estabilidade às relações jurídicas, preservando a coerência sistemática do ordenamento. Entre suas funções precípuas,

destacam-se a uniformização da exegese legal e a racionalização do fluxo processual (Art. 103-A da CF/88). Contudo, sua edição pressupõe um rigoroso consenso institucional, exigindo o quórum qualificado de dois terços dos membros do Tribunal.

Este dispositivo possui elevada densidade normativa para a fixação de parâmetros hermenêuticos na ordem jurídica nacional. Na dinâmica do sistema atual, as súmulas vinculantes representam o amadurecimento da jurisprudência em busca de maior eficiência na prestação jurisdicional. Nascidos de problemas concretos, tais enunciados buscam conferir tratamento uniforme a temas complexos, como o provimento de cargos públicos e o combate ao nepotismo. No entanto, a aplicação prática desses paradigmas ainda enfrenta resistências nos tribunais inferiores e suscita debates doutrinários. Essa lacuna entre a enunciação teórica e a práxis judiciária justifica uma análise crítica sobre seu real impacto.

A presente pesquisa investiga o aporte doutrinário relativo a esses enunciados, abordando sua importância atual e seu contexto histórico de criação, que surgiu como reação à demanda por segurança jurídica e uniformidade na aplicação da lei, visando uma justiça mais rápida, efetiva e eficiente. A abordagem é estritamente dogmática e jurisprudencial, sem investigações empíricas ou entrevistas, focando nos cenários normativos e doutrinários da súmula.

Examina-se, ademais, a aplicabilidade desses institutos no cenário jurídico brasileiro, considerando seus reflexos na economia processual e na salvaguarda de princípios constitucionais, com ênfase na moralidade e impessoalidade administrativa. O argumento central converge com a tese de que a Súmula nº 13, ao cristalizar diretrizes e parâmetros, estabelece um alicerce imprescindível para a eficiência do sistema de justiça e, consequentemente, para a credibilidade da administração pública.

Como referencial teórico, baseia-se na própria Súmula Vinculante nº 13 do STF e na variação de entendimento consolidada no julgamento da Reclamação n. 19.529/RS, que demarcou os limites de abrangência da súmula. Complementa-se essa base com a análise de Castellanos sobre as atribuições do STF na uniformização jurisprudencial, os estudos de Ferreira acerca das restrições de

aplicação da súmula sobre agentes políticos e a justificativa de Gabardo sobre o princípio da eficiência na administração pública.

Para esclarecer essa premissa, traçamos a estrutura do trabalho, incluindo três partes que se interconectam e se relacionam: análise do contexto histórico da Súmula nº 13, sua aplicabilidade e alcance nas instâncias legais, e, por fim, como esta atuaria como uma alavancas para efetividade da justiça nos diversos níveis do sistema jurídico. Diante disso, esta investigação tem como objetivo geral investigar a possibilidade de a Súmula do STF nº 13 ser um vetor na melhoria do sistema jurídico brasileiro a partir do ideal de justiça célere, justa e efetiva, levando a um exame reflexivo da sua aplicação e do seu alcance no cotidiano do âmbito judicial.

Nesse sentido, busca-se responder aos seguintes problemas: qual o alcance dos enunciados vinculantes e como impactam a aplicação das normas em casos de violação aos princípios da administração pública? De que forma essa uniformização colabora com a efetividade do sistema, considerando seus efeitos práticos e limitações? Ao enfrentar tais indagações, pretende-se compreender as sutilezas entre a jurisprudência firmada e os pilares constitucionais, verificando o potencial transformador dessas postulações para a coesão do ordenamento jurídico brasileiro.

2 A SÚMULA DO STF NÚMERO 13, SUA IMPORTÂNCIA E SEU CONTEXTO JURÍDICO

2.1. O Histórico e precedentes da Súmula nº 13

A edição da Súmula Vinculante nº 13 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2008, representou o ápice de um amadurecimento jurisprudencial voltado à densificação do princípio da moralidade administrativa. Como destaca a doutrina (FERREIRA, 2015), o enunciado buscou erradicar o nepotismo, prática historicamente enraizada em lógicas patrimonialistas. Etimologicamente, o termo remonta ao vocábulo italiano *nepote* (sobrinho), evocando a tradição de monarcas e clérigos que conferiam prerrogativas públicas a seus familiares, subvertendo a distinção entre as esferas pública e privada.

No Brasil, suas raízes históricas também são evidentes. O exemplo mais típico é a carta de Pero Vaz de Caminha ao rei D. Manuel, em que, ao relatar a

descoberta do Brasil, ele solicita a nomeação de seu genro para um cargo público. Essa tradição patrimonialista persistiu ao longo da história nacional, notadamente no Império e na Primeira República, quando os cargos eram amplamente preenchidos com base em relações pessoais e políticas (Ferreira, 2015, p. 21-22, 24).

Por sua vez, com a Constituição Federal de 1988, iniciou-se um novo paradigma administrativo estabelecido através do princípio da legalidade, da impensoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37, caput). Mas mesmo com esses princípios, a proibição expressa ao nepotismo não estava no texto constitucional, razão pela qual surgiram, no provimento de cargos comissionados e funções de confiança, práticas discutíveis. Perante a omissão legislativa e à persistência das práticas clientelistas, o STF passou a intervir com maior vigor.

Entre os precedentes que pavimentaram o caminho para a SV 13, destacam-se a ADI nº 1.521/RS, o MS nº 23.780/MA, a ADC nº 12/DF e o RE nº 579.951/RN. Na ADI nº 1.521/RS, a Corte reconheceu a constitucionalidade de normas estaduais restritivas ao nepotismo, asseverando que os princípios da moralidade e isonomia são autoaplicáveis, prescindindo de intermediação legislativa para coibir o favoritismo. Complementarmente, a ADC nº 12/DF validou a Resolução nº 7 do Conselho Nacional de Justiça, consolidando a tese de que a vedação ao nepotismo decorre diretamente do núcleo ético da Constituição. Este julgado, inclusive, forneceu a base redacional para o futuro enunciado vinculante (FERREIRA, 2015).

Por sua vez, no RE 579.951/RN, sob a sistemática da repercussão geral, o STF reafirmou a desnecessidade de lei formal para a interdição de tais práticas, dado que o Art. 37 da Carta Magna já encerra proibição implícita e cogente. Esse ativismo interpretativo justificou-se não apenas pelo clamor social e pelos sucessivos escândalos éticos, mas sobretudo pela paralisação do Congresso Nacional, onde diversas Propostas de Emenda Constitucional (como as PECs nº 334/96 e 549/02) sobrestravam sem solução definitiva.

A edição da Súmula Vinculante nº 13 consolidou, por um lado, a posição do STF sobre a questão, e, por outro, impôs um quadro normativo de observância obrigatória para todos os entes e poderes da federação, cujo texto veda a nomeação

de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, para cargos em comissão ou funções de confiança, inclusive quando houver designações recíprocas — o chamado "nepotismo cruzado" (Ferreira, 2015, p. 12, 14).

De tal modo, a súmula representou uma resposta do Judiciário à inércia do legislativo e às recorrentes práticas de favorecimento de pessoas, trazendo uma leitura mais ativa dos princípios constitucionais e contribuindo de forma significativa para a melhoria da moralidade e da impensoalidade no dia a dia da administração pública brasileira.

2.2. Importância e Contexto Jurídico

No Brasil atual, a corrupção e a improbidade administrativa permanecem desafios constantes. O número de decisões judiciais recentes sobre o tema ilustra a magnitude do problema: entre abril de 2020 e abril de 2025, há 5084 acórdãos no site Jusbrasil apenas com o termo "nepotismo", evidenciando sua recorrência prática e a necessidade de reflexão crítica sobre seu alcance.

O nepotismo consiste no favorecimento de parentes ou afins em cargos públicos, desprezando critérios de mérito e eficiência (Modesto, 2012). Conforme Paulo Modesto (2012, p. 2), refere-se ao "comportamento que privilegia critérios parentais em prejuízo da capacidade funcional" – o que afronta princípios constitucionais como impensoalidade e moralidade administrativa.

Na formação brasileira, essa lógica foi instrumentalizada por um "estamento burocrático" que, como real detentor do poder, apropriava-se dos cargos e funções estatais, gerindo a coisa pública como negócio particular. Para esse "patriciado administrativo" (Faoro, 2001, p. 204), o cargo público não é um múnus, mas um instrumento de extração de prestígio e privilégios.

Esse comportamento, oriundo do patrimonialismo do passado, tanto espanta servidores habilitados quanto desgasta a confiança nas instituições públicas, constituindo a "antítese do regime republicano" (Modesto, 2012, p. 15). Weber (1994, p. 152) qualifica essa prática de "dominação patrimonial", dominação onde o poder é exercido como prolongamento do domínio privado, sem limites entre o privado e o público. Coincide com Canotilho (2002, p. 229-230), para quem a forma

republicana de governo requer “igualdade de oportunidade” no acesso aos cargos públicos, “prestigiando os critérios da electividade, colegialidade e pluralidade” em prol da igualdade e do mérito.

A despeito da vigência da Súmula Vinculante nº 13, sua aplicação enfrenta barreiras hermenêuticas, especialmente no que tange aos cargos políticos, cujas nomeações frequentemente são protegidas por interpretações restritivas que desafiam a *ratio decidendi* do Supremo Tribunal Federal. Com vistas nisso, está claro que o Estado brasileiro deve atuar contra tal conduta, o que, por sua vez, é algo realizado através de positivações formais a fim de reprimi-la o máximo possível. Sabe-se também que quanto mais assertividade e definição a respeito desse problema, mais rapidamente e efetivamente se atuará contra esta.

Entretanto, com um país incumbido de gerir uma democracia recém-formada, o que se viu - antes da postulação feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF) estudada por este trabalho - era que tais definições se davam apenas a partir de duas fontes: a lei 8.112/91 e a Constituição Federal de 1988. Tais normas, contudo, tratavam do assunto de maneira breve, de modo que careciam da assertividade necessária para conter o clientelismo em todas as esferas federativas. É nesse hiato que a Súmula nº 13 surge para densificar o comando constitucional::

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, p.1)

Tal postulação judicial, a qual associa a prática do nepotismo à improbidade administrativa, justamente por ter sido feita pelo STF, possui grande significância para o ordenamento jurídico, como fundamenta Angel Rafael Mariño Castellanos:

Sobre o STF recai a responsabilidade política de zelar pela imortalidade normativa da Constituição e pela sua indisponibilidade política, premissas necessárias de sua força normativa superior e de sua supremacia política, respectivamente. A partir desse entendimento resulta coerente a afirmação de que ademais e sobre qualquer efeito jurídico que se pretenda atribuir às decisões do STF, deve- se primeiro, e principalmente destacar-se os efeitos

políticos de tais decisões. Isto porque o STF é um órgão de poder e enquanto tal suas decisões são manifestações do exercício do poder. Como autoridade política o STF, por meio de suas decisões, garante a manutenção e reprodução do sistema político e da escolha política de o Constitucionalismo como forma de vida e organização da comunidade política brasileira. Essa dimensão de órgão de poder deixa ao STF comprometido com a continuidade política do sistema econômico em que se sustenta o poder político e a própria comunidade, isto é, o capitalismo. Ao tempo que o responsabiliza pela preservação de sua expressão normativo institucional: o Estado Constitucional (Castellanos, 2010, p.1)

A força normativa desse enunciado constituiu o óbice necessário para balizar as nomeações públicas, combatendo a arbitrariedade. O impacto da SV 13 é de tal magnitude que a doutrina administrativa contemporânea a considera um dos principais vetores de moralização da Administração Pública no Brasil.

Desse modo, a Súmula nº 13 responde a desafios latentes, criando um critério hermenêutico unitário e estável para limitar a indeterminação que antes cercava o provimento de cargos de confiança. O dispositivo assume papel central no sistema jurídico porque consigna um enunciado objetivo sobre os limites do poder de nomeação, visando expelir a arbitrariedade e garantir a previsibilidade das decisões judiciais e administrativas. Representa, assim, a concretização de uma diretriz que busca imprimir clareza e coerência ao trato da coisa pública.

Ademais, para se compreender a influência da Súmula nº 13 na efetividade da justiça, é necessário resgatar o próprio conceito de legitimidade. Os princípios da moralidade e imparcialidade por ela tutelados estão a serviço de criar um clima de confiança social. A integridade advinda desses princípios é o que confere autoridade às decisões do Estado, viabilizando um sistema que não seja apenas célere, mas substancialmente ético e condizente com os valores democráticos.

Concluindo, nesta seção foi traçado o contexto jurídico da Súmula nº 13, explorando seu histórico, seu conteúdo e os princípios que a permeiam, além de discutir a importância dos princípios da moralidade e imparcialidade para a efetividade da justiça e seu papel na construção de um ordenamento jurídico coeso, justo e de acordo com os valores da democracia e da moralidade da sociedade. Na próxima seção, daremos continuidade na análise da extensão da aplicabilidade

desta postulação do STF e como esta se relaciona com a própria efetividade da justiça no Brasil.

2.3. Os Votos dos Ministros do STF

A criação da Súmula Vinculante nº 13 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) foi marcada por intensos debates entre os ministros, revelando divergências significativas quanto à fundamentação jurídica e aos limites precisos da vedação ao nepotismo na administração pública. Os votos e argumentos apresentados nas sessões plenárias evidenciam não apenas consensos, mas sobretudo distintas teses jurídicas que polarizaram o plenário, influenciando decisivamente a versão final do verbete. Os ministros mostraram-se divididos, especialmente em relação ao grau de parentesco abrangido, à extensão espacial da proibição (dentro do mesmo órgão ou mesma pessoa jurídica) e à vinculação direta com os princípios constitucionais, temas centrais do debate.

O ministro Ricardo Lewandowski, relator da matéria, defendeu uma tese de estrita vinculação ao precedente e à normativa do CNJ. Sua proposta inicial era por uma redação mais sucinta, inspirada diretamente na Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que vedava a nomeação de parentes até o terceiro grau para cargos comissionados. Fundamentou sua posição na necessidade de fidelidade ao entendimento já consolidado no julgamento da ADC nº 12, argumentando: "Penso que nós não podemos ficar nem além nem aquém daquilo que foi decidido na sessão passada e daquilo que se encontra expresso na dita resolução" (STF, 2008, p. 21). Sua tese limitava a inovação da súmula, buscando espelhar o que já estava estabelecido.

Em oposição à abordagem mais restritiva, o ministro Cezar Peluso sustentou uma tese de maior precisão conceitual e abrangência descriptiva. Propôs substituir o termo genérico "nepotismo" por uma descrição detalhada das condutas vedadas, explicitando o rol de cargos e funções abrangidos. Sua formulação buscava evitar ambiguidades:

Penso que bastaria dizer: 'A nomeação em cargos comissionados ou em função de confiança de cônjuge, companheiro ou parente da autoridade nomeante ou de servidor do mesmo órgão público e investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento ofende o artigo 37 da Constituição' (STF, 2008, p. 20).

Observa-se que Peluso se alinhava com a necessidade de clareza e especificidade, divergindo da concisão proposta por Lewandowski.

Em outro ponto de vista, o ministro Menezes Direito apresentou uma tese principiológica e concisa, defendendo que o essencial da súmula deveria ser a afirmação da inconstitucionalidade do nepotismo com base direta nos princípios constitucionais da moralidade e imparcialidade (art. 37, CF), sem necessidade de detalhamentos normativos. Sua posição minimizava a descrição de hipóteses, focando na fundamentação:

Tenho a impressão de que estamos aprovando uma súmula que, do ponto de vista constitucional, é uma tese. Qual é a tese? É dizer que o nepotismo está dentro da cabeça do artigo 37, ou seja, dentro do princípio da moralidade, e que ele independe de lei formal (STF, 2008, p. 20).

Esta visão contrastava tanto com o detalhismo de Peluso quanto com o apego à resolução do CNJ defendido por Lewandowski.

A ministra Carmen Lúcia, por sua vez, trouxe à tona uma tese crítica sobre o alcance espacial da vedação, questionando se a expressão "mesmo órgão" seria suficiente para coibir práticas de nepotismo cruzado dentro da administração indireta. Ela alertou para possíveis brechas:

A administração pública é um conjunto de órgãos. Por exemplo, não se nomeia para este órgão, mas se nomeia para outro órgão onde não há a pessoa e, aí, não é nem uma contratação cruzada. Aí é apenas a relação hierárquica de chefia, e não é isso (STF, 2008, p. 22).

Sua intervenção apontava para a necessidade de uma definição mais ampla, como "mesma pessoa jurídica", para efetivamente vedar o nepotismo em toda a estrutura estatal.

O ministro Gilmar Mendes, então Presidente do STF, reforçou a tese da máxima abrangência e vedação expressa de brechas, especialmente focada no Poder Executivo. Argumentou veementemente pela adoção do termo "mesma pessoa jurídica" para fechar possíveis lacunas: "Mas acho que a ideia é abranger, na verdade, a pessoa jurídica. Porque, se houver intervalos nas relações, por exemplo, entre o prefeito, ele não pode nomear nem no seu gabinete, nem na secretaria de fazenda" (STF, 2008, p. 23). Mendes, portanto, posicionou-se claramente ao lado da ministra Carmen Lúcia neste ponto crucial, formando uma frente que defendia uma vedação mais ampla e tecnicamente precisa.

Finalmente, o ministro Marco Aurélio apresentou uma tese de economia textual e registro histórico. Propôs suprimir a menção direta ao artigo 37 do texto principal da súmula, mantendo-a apenas nas notas de rodapé, e destacou a importância de registrar o julgamento da ADI nº 1.521 (Rio Grande do Sul) como precedente histórico relevante (STF, 2008, p. 23). Sua preocupação era com a concisão formal do verbete, sem prejuízo da referência às bases doutrinárias e jurisprudenciais.

Os acalorados debates refletiram divisões claras no plenário: de um lado, ministros como Lewandowski e Menezes Direito, favoráveis a uma súmula mais concisa e vinculada estritamente ao precedente ou aos princípios; de outro, ministros como Peluso, Carmen Lúcia e Gilmar Mendes, que defendiam maior precisão terminológica e abrangência material, especialmente no que concerne ao âmbito de aplicação ("pessoa jurídica" vs. "órgão") e à vedação expressa do nepotismo cruzado. O texto final da súmula representou uma síntese dessas posições, incorporando, significativamente, a sugestão de "mesma pessoa jurídica" (em detrimento de "mesmo órgão") e explicitando a proibição do nepotismo cruzado, combinando assim a necessidade de clareza exigida por alguns com a flexibilidade e abrangência reivindicadas por outros, sempre ancorada na violação aos princípios constitucionais da administração pública (STF, Súmula Vinculante nº 13).

3 O GRAU DE APLICABILIDADE DA SÚMULA NÚMERO 13 DO STF

3.1. Limites e Alcance da Súmula

Depois de examinar o contexto legal em que se insere a Súmula nº 13 do STF na segunda seção o, esta terceira seção pretende se concentrar na extensão de sua aplicabilidade e na intensidade da mesma, com foco na possibilidade de aplicá-la aos cargos políticos, para que possamos entender quais são os limites e quais os alcances dessa súmula, um conhecimento indispensável a uma análise completa de seus efeitos sobre o sistema legal brasileiro.

Diferente do que se poderia supor, a aplicabilidade da vedação ao nepotismo não possui caráter absoluto ou *erga omnes* em todas as situações administrativas. O Supremo Tribunal Federal tem adotado uma postura de autocontenção, conforme explicitado pelo Ministro Dias Toffoli::

Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação (União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), com as peculiaridades de organização em cada caso. (Toffoli, 2016, p.1)

É de se imaginar que isso tem efeitos, como no caso da manifestação da aplicabilidade da súmula em cargos políticos, que exige um exame cuidadoso da natureza da ação, e da relevância com que os agentes são especificamente configurados, e a correlação com as funções políticas que desempenham. Portanto, entre outros motivos, a extensão da aplicabilidade da Súmula nº 13 a cargos políticos é tema de debate e crítica fundamentada, e uma das principais críticas giram em torno do fato de que essa limitação do dever de probidade aos agentes públicos detentores de mandato eletivo pode conduzir à possibilidade de ocorrência de improbidades, afetando, assim, o ordenamento jurídico, o Estado e a sociedade brasileira. Seguindo essa linha de raciocínio, argumenta-se também que tal restrição pode desestimular uma ação mais responsável e ética por parte desses agentes, minando, assim, a confiança e a transparência no exercício do poder político.

Entretanto, como ocorre com a maioria das questões da vida, a situação é mais complexa do que aparenta à primeira vista. A aplicação da Súmula nº 13 aos cargos políticos revela um dilema intrincado: a coibição de privilégios e a necessidade de uma atuação política livre para a composição de governos. O verdadeiro desafio consiste em garantir que a súmula não limite a capacidade dos agentes políticos de tomar decisões cruciais em prol do bem público, ao mesmo tempo em que assegura que eles sejam responsabilizados por sua atuação, caso ocorram irregularidades. Como alerta Comparato (2006, p. 617-618), a essência do regime republicano reside na “exigência de sobreposição do bem comum aos interesses próprios”. Embora os indivíduos possam agir isoladamente segundo interesses pessoais, a convivência política demanda um respeito superior ao interesse coletivo.

Diante disso, este estudo defende que a Súmula nº 13 deveria ser aplicada aos cargos políticos sem as atuais restrições interpretativas. Tal abordagem não comprometeria a governabilidade; ao contrário, exigiria maior rigor ético. Essa perspectiva alinha-se ao magistério de Marlon Mendes Ferreira (2019), que defende uma redação mais abrangente para o verbete, assegurando a vedação completa do nepotismo em todas as esferas::

Faz-se necessário, portanto, que o STF assente uma redação ao texto do verbete sumular, a fim de fixar entendimento com maior abrangência, possibilitando o alcance completo da Súmula Vinculante nº 13, evitando, assim, a permanência da corrupção no nosso regime Democrático de Governo que deve ornar com os princípios constitucionais, assegurando a vedação completa do nepotismo no âmbito da Administração Pública. (Ferreira, 2019, p.17)

Visão que concorda com Di Pietro (2012, p. 582), para quem o exercício da função política deve ser feita "por atividades de direção e colegislativas", indissociáveis de interesses familiares, pois "a ideia de agente político está indissociavelmente ligada à de governo e à de função política".

Para finalizar, esta seção, ao examinar a abrangência da aplicabilidade da Súmula nº 13 do STF, voltada principalmente para os cargos políticos, demonstrou como a súmula opera seletivamente e as dificuldades relativas à sua aplicação no

âmbito político. Na próxima seção, a análise estará voltada para o papel da Súmula, por este trabalho estudada, na realização da justiça, tendo em conta sua aplicação em outros âmbitos do ordenamento jurídico brasileiro.

3.2. Análise crítica da não aplicabilidade a cargos políticos

A exclusão dos cargos políticos da abrangência da Súmula Vinculante nº 13 do STF permanece um ponto de tensão no debate jurídico, evidenciando divisões tanto no tribunal quanto entre doutrinadores. Embora represente um avanço contra o nepotismo administrativo, a limitação da súmula aos cargos técnicos - excluindo funções políticas - levanta questionamentos sobre sua coerência e eficácia.

No próprio STF, a questão não é pacífica. No Agravo Regimental em Reclamação Constitucional 6.650-9, Peluso registrou que a questão dos agentes políticos não está encerrada: "Deixei-a em aberto, permitindo-me rever a questão em nova oportunidade" (STF, 2008). Lewandowski, por sua vez, afirmou que nomeações para cargos políticos também poderiam configurar nepotismo em casos de fraudes ou acordos recíprocos, defendendo análise caso a caso para evitar brechas.

Essa hesitação jurisprudencial contrasta com críticas severas da doutrina. José Sérgio Monte Alegre (2009) ressalta a incoerência em proibir nepotismo para cargos operacionais, como chefia de almoxarifado, enquanto se permite a nomeação de parentes para secretarias de Estado, com maiores poderes e influência. Para ele, a distinção entre agentes políticos e administrativos privilegia justamente aqueles que ocupam funções estratégicas, invertendo os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade. Ele exemplifica com um governador que nomeou seu irmão como secretário sem violar a súmula, mas que enfrentaria obstáculos para indicá-lo para um posto técnico menor - revelando um "formalismo jurídico" que ignora a moralidade ética da norma.

A vedação ao nepotismo cruzado, prevista pela súmula em razão da Resolução CNJ nº 07/05, por sua vez, não é a solução do problema. Apesar de proibir acordos entre autoridades para o favorecimento de familiares — figura que Diogenes Gasparini (2008) denomina “nepotismo transversal” —, a exclusão dos

cargos políticos permite uma área de impunidade. Nomear diretamente parentes para funções de gestão, como secretarias ou assessorias, mesmo que sem reciprocidade, não elimina vícios de clientelismo e empobrece a credibilidade institucional. A não definição de critérios claros para avaliar tais casos propicia que interpretações subjetivas legitimem práticas que a súmula combate em outros âmbitos

Neste panorama, a restrição da Súmula nº 13 aos cargos administrativos denuncia uma antinomia (incompatibilidade) entre teoria e prática. O STF titubeia entre ampliar ou não sua aplicação, enquanto a doutrina repelia o entendimento de que a distinção técnico-política mina a proteção dos princípios constitucionais. Para Monte Alegre (2009), a lógica que entrega os cargos estratégicos ao rigor antinepotismo é “desastreira”, uma vez que ignora que abusos nessas posições produzem um impacto mais forte no seu desenvolvimento da gestão pública. Se o objetivo da súmula for garantir ética e eficiência, sua revisão para atingir funções políticas é imperativa, evitando que formalismos legais perpetuem desigualdades e desvios de finalidade.

4 A SÚMULA NÚMERO 13 COMO UM IMPORTANTE AUXÍLIO À EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Após delimitar os contornos da aplicabilidade da Súmula nº 13 do STF, com ênfase em sua conexão com os cargos políticos, é fundamental aprofundar a compreensão acerca de como essa súmula desempenha um papel essencial na promoção da efetividade da justiça no sistema jurídico brasileiro.

A manutenção da justiça no sistema jurídico nacional é sustentada por fundamentos sólidos, conforme o Artigo 37 da Constituição Federal. A essência deste artigo está nas diretrizes que regem a administração pública. Os princípios de *Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade* e *Eficiência* são intrínsecos ao cotidiano administrativo e essenciais para garantir uma justiça efetiva. Foi com base nessa fundamentação que o STF elaborou a Súmula nº 13, tornada guardiã dos princípios constitucionais, especialmente da Moralidade e da Impessoalidade. Estes

princípios demandam explicações mais aprofundadas, que serão desenvolvidas posteriormente neste artigo.

Os princípios da Moralidade e da Impessoalidade, além de relevantes ao ordenamento jurídico, possuem algumas particularidades, as quais deixar-se-á esclarecer neste parágrafo. Em primeiro lugar, o princípio da Moralidade sustenta que a administração pública deve comportar-se conforme os valores éticos e morais da sociedade, onde respeita-se os direitos e deveres dos cidadãos e dos servidores públicos, tudo isso em busca de garantir a legitimidade, a transparência e a eficácia das ações administrativas, assim como de prevenir e combater a corrupção, o nepotismo, o abuso de poder e outras condutas ilegais ou imorais; conceito corroborado por Bandeira de Mello, que conceitua os agentes políticos como "os que são os titulares dos cargos estruturais à organização política da nação", sujeitos a norma jurídica diferenciada que "não lhes retira a obrigação ao princípio da impessoalidade e moralidade" (2012). Não obstante, o princípio da impessoalidade determina a administração pública deve se comportar sem favorecimentos ou discriminações pessoais, com o seu fim de garantir, sempre, a legalidade e o interesse público, com o intuito de garantir o igual tratamento entre os administrados, prevenindo-se, com isto, o abuso do poder, o nepotismo e a corrupção.

Exatamente porque garante a eficácia desses princípios, a Súmula nº 13 assume uma função essencial ao impedir a prática de ilegalidades e arbitrariedades dentro da administração pública, sendo uma das principais ferramentas de combate à improbidade administrativa prevista na Lei nº 8.429/1992, sendo esta última entendida como sendo ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública, cometidos por agente público, durante o exercício de função pública, o que dele decorreria. Por sua vez, a prática em questão remunera-se em três modos: enriquecimento ilícito, depreciação do erário e falta aos princípios administrativos; sendo todas repelidas pela Súmula n. 13, que se exibe preponderantemente como a guardiã da probidade administrativa, desestimulando desvio de conduta, defendendo o erário público e acautelando o que Faoro (1996, p. 159-160) afirma ter sido resultado do nepotismo histórico no Brasil: "a formação de

estamentos burocráticos", produzindo "anéis de ligação entre o Estado e a sociedade", instaurando a perpetuação de práticas antirrepublicanas, "primazia das conveniências particulares sobre os interesses de ordem geral".

Além de tudo, a decisão jurídica do STF estudada neste artigo opera não apenas como guardião desses princípios constitucionais, mas também como facilitadora da celeridade processual ao dar diretrizes explícitas para o controle da legalidade e da probidade administrativa do Estado, pois, como já mencionado há algumas páginas atrás, possuir um entendimento consolidado a respeito dos critérios objetivos de proibição do nepotismo permite aos magistrados decidir com mais fundamento e agilidade, evitando, assim, perder tempo decidindo sobre conceitos já pacificados, o que, por sua vez, impacta na celeridade dos julgamentos e na diminuição da sobrecarga processual, de maneira a alcançar indiretamente e de modo bastante positivo um outro dos princípios constitucionais do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da eficiência, visto que a celeridade é um de seus quatro pilares, segundo os conformes de Emerson Gabardo que aponta "É possível serem identificados quatro atributos da eficiência administrativa: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade" (2020).

Por derradeiro, nesta seção, investigou-se a atuação da Súmula nº 13 como um instrumento importante para a efetividade do direito, tendo se explorado como esta defende os princípios constitucionais da imparcialidade e da moralidade, cerceando ilegalidades e fortalecendo a eficiência do sistema de administração da justiça, corroborando, assim, com a consolidação de um arcabouço essencial para a eficácia da justiça, para a manutenção da confiança na administração pública e para mais um reflexo positivo nos princípios constitucionais: fortalecer o princípio da eficiência em função da celeridade processual. Para concluir este trabalho, a próxima seção fará as considerações finais e apontará para as implicações mais amplas desta pesquisa no contexto jurídico e social do Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que a Súmula nº 13 do STF é uma ferramenta essencial do direito brasileiro. Por sua força normativa e por delimitar condutas

inadequadas do Estado, atua no combate ao nepotismo e na guarda da integridade da administração pública. Sua atribuição ultrapassa a normatização, protegendo princípios constitucionais importantes e gerando benefícios ao ordenamento jurídico. Ao examinar a aplicação desta postulação do STF aos cargos políticos, verifica-se que persistem desafios complexos quanto ao seu alcance seletivo.

A constatação de que a aplicabilidade da súmula não é irrestrita e de que suas limitações se tornam evidentes no meio político é essencial para uma análise mais acurada dos efeitos dessa diretriz no sistema jurídico nacional. Além disso, juntamente com essas limitações, emergem críticas fundamentadas visando à limitação da súmula quanto à sua aplicabilidade aos cargos políticos, ressaltando como essa restrição pode abrir brechas para ocorrências de improbidades, negativamente influenciando o equilíbrio entre o dever de probidade e a liberdade política, equilíbrio este, diretamente atrelado tanto ao sistema jurídico quanto à confiança na administração pública. Ainda mais, na seção final, explorou-se o papel da Súmula nº 13, que, sendo um instrumento de grande importância para a efetivação do direito da justiça, surge fortemente vinculado à continuação do princípio da administração pública brasileira.

Os princípios da administração pública como definidos positivamente na decisão do STF, em especial a Moralidade e a Impessoalidade, formam as bases sólidas da justiça em um sistema jurídico brasileiro, de modo que, através da proteção e do fortalecimento desses princípios, a positivação permite que a própria justiça torne-se uma guardiã contra a corrupção, o nepotismo e todos os atos ilegais que violam a corporeidade e atingem a administração pública. Além disso, foi percebido até que há efeitos positivos indiretamente no princípio da eficiência, já que a referida súmula assume um papel efetivo na aceleração do processo judicial, fornecendo diretrizes claras em relação aos julgados que abrangem julgados que abrangem o provimento de cargos públicos. Desse modo, não há dificuldade em perceber a atuação da Súmula n. 13 como um entrave à improbidade administrativa. Sendo assim, respeitando suas funções, ela faz o papel de preservar o erário público e, ao mesmo tempo, impedir ações ilícitas dos agentes públicos e, deste modo, também dar outros ganhos ao ordenamento jurídico além dos já citados.

Por fim, o estudo possibilitou entender os limites e impactos da Súmula n. 13 na Administração Pública e na efetividade da Justiça, demonstrando a relevância da Súmula no Direito Administrativo contemporâneo. Como contribuição, a pesquisa verificou a necessidade de ampliar sua aplicação aos cargos políticos para que tenha a maior efetividade no combate ao nepotismo. Sugere-se para futuros trabalhos, que se analise indicadores quantitativos da aplicação da súmula em tribunais inferiores. A Súmula 13 se consagra como importante norma a garantir a moralidade e a imparcialidade na administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. Proposta de **Emenda à Constituição n. 334**, de 1996. [S.I.], 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14712>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Proposta de **Emenda à Constituição n. 549**, de 2002. [S.I.], 2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56560>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Proposta de **Emenda à Constituição n. 558**, de 1997. [S.I.], 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14822>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC n. 12-6/DF**, julgada em 20.8.2008, publicada no DJ n. 237, de 18.12.2009. Ementário n. 2387-1. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1521-4/RS**, julgada em 12.3.97, publicada no DJ de 17.03.2000. Ementário nº 1983-1. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Debates STF - DJe nº 214/2008**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 214, 12 nov. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula761/false>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC - ADC n. 12-6/DF**, julgada em 16.2.2006, publicada no DJ de 01.9.2006. Ementário n. 2245-1. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS n. 23.780-5/MA**, julgada em 28.9.2005, publicada no DJ de 3.3.06. Ementário n. 2223-1. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 19.529/RS**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 15 mar. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, 18 abr. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 579.951/RN**, julgado em 20.8.2008, publicado no DJ. n. 202, de 24.10.1008, Ementário n. 2338-10. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 abr. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**, de 21 de agosto de 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 ago. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRAZ, Antônio Cícero de Oliveira. **Súmula Vinculante**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Civil e Processual Civil) - Universidade Cândido Mendes, Brasília, 2007.

CAMINHA, Pero Vaz de. Carta a El-Rei Dom Manuel sobre o achamento do Brasil. [S. I.], 1º maio 1500. Disponível em: https://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/literatura/obras_completas_literatura_brasileira_e_portuguesa/PERO_VAZ_CAMINHA/CARTA/CARTA.PDF. Acesso em: 08 jun. 2025

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CASTELLANOS, Angel Rafael Mariño. **O STF e seus poderes.** 2010. In: Ordem e Poder (Blog), 2010. Disponível em: <http://ordemepoder.blogspot.com/2010/11/ordem-e-poder-2-o-stf-e-seus-poderes.html>. Acesso em: 14 fev. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética:** direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005. **Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências.** Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_7_18102005_26032019133553.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** Formação do Patronato Político Brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Marlon Mendes. **Nepotismo:** os agentes políticos não alcançados pela Súmula Vinculante nº 13 do STF. 2019. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito) - Faculdades Doctum de Guarapari, Guarapari, 2019.

FERREIRA, Natália Ciscotto. **O nepotismo, a moralidade pública e a jurisdição constitucional:** um estudo acerca do sentido e do alcance normativo da Súmula Vinculante n. 13. 2015. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência.** In: ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP. São Paulo: PUC-SP, 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 22 fev. 2025.

GASPARINI, Diogenes. **Nepotismo político.** In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.) Corrupção, ética e moralidade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MAGALHÃES, André Luiz Alves de. **Acesso (im)pessoal aos cargos, empregos e funções públicos:** o nepotismo e a Súmula Vinculante nº 13 do STF. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

MODESTO, Paulo. **Nepotismo em Cargos Político-Administrativos**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, n. 32, p. 1-43, out./nov./dez. 2012. ISSN 1981-187X. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-32-DEZEMBRO-2012-PAULO-MODESTO.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MONTE ALEGRE, José Sergio. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Número 16, dezembro/janeiro/fevereiro 2009. Salvador. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-16-DEZEMBRO-2008SERGIO%20MONTE%20ALEGRE.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

NEPOTISMO - JURISPRUDÊNCIA. **JusBrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=nepotismo&l=1825dias&jurisType=acordao>. Acesso em: 11 abr. 2025.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. v. 1. 3. ed. Tradução de Regis Barbosa e Karen Esabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.