

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

CONTROLE DO NEPOTISMO CRUZADO: CAMINHOS PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA JUSTA E EFICAZ

Francisco Romeu Campelo Filho¹

Manuel Bandeira dos Santos Neto²

RESUMO

O presente artigo buscou analisar o fenômeno do nepotismo cruzado na Administração Pública brasileira, compreendido como forma indireta de favorecimento de parentes por meio de nomeações recíprocas ou trianguladas, em afronta direta aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, eficiência e isonomia. O estudo objetiva analisar o controle do nepotismo cruzado na Gestão Pública nacional, apontando direções para o seu aperfeiçoamento e, especificamente, (i) conceituar o nepotismo cruzado e distingui-lo do nepotismo direto, (ii) examinar suas implicações para a meritocracia e a confiança social nas instituições, e (iii) analisar os mecanismos de controle existentes (Constituição Federal, Súmula Vinculante n. 13 do STF, leis e regulamentos), propondo caminhos para o aprimoramento dos mecanismos de prevenção e repressão. A pesquisa adota o método dedutivo, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, com foco no exame de casos judiciais julgados nos últimos vinte anos pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e outros tribunais estaduais. Os resultados demonstram que, embora o nepotismo cruzado utilize arranjos formais para tentar burlar a Súmula Vinculante nº 13, a jurisprudência tem consolidado a incompatibilidade dessa prática com o espírito republicano, exigindo a comprovação da simples troca de favores entre autoridades. Conclui-se que o controle ainda se mostra insuficiente e reativo, sendo urgente a necessidade de um controle mais efetivo, sistêmico e preventivo, alcançável mediante reformas normativas, o fortalecimento institucional dos órgãos de fiscalização (Ministério Público, Tribunais de Contas e controladorias) e a promoção de uma cultura de ética pública.

Palavras-chave: Nepotismo cruzado. Administração Pública. Moralidade administrativa. Controle. Ética pública.

1 INTRODUÇÃO

O combate ao nepotismo constitui tema central na agenda de moralização da

¹Francisco Romeu Campelo Filho; Especialista Neurociência e Comportamento Humano pelo UniBF Centro Universitário; romeucampelo@hotmail.com.

² Manuel Bandeira dos Santos Neto; Doutor em Ensino das Ciências pela Universidade Federal Rural de Pernambuco; manuel.bandeira@uece.br.

Administração Pública brasileira desde a Constituição Federal de 1988. A consolidação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no caput do art. 37 da Carta Magna, ampliou a exigência de padrões éticos mais rigorosos na gestão da coisa pública. No entanto, a prática do favorecimento de parentes por meio de nomeações em cargos em comissão, funções de confiança ou contratações indiretas persistiu ao longo das décadas, muitas vezes assumindo formas mais sofisticadas e dissimuladas.

Nesse contexto surge o chamado nepotismo cruzado, fenômeno pelo qual agentes públicos procuram contornar as vedações explícitas ao nepotismo direto, mediante acordos recíprocos de nomeação de parentes ou utilização de estruturas diversas da Administração para mascarar o favorecimento pessoal. Tal prática desafia a capacidade do ordenamento jurídico e dos mecanismos de controle em coibir condutas que, ainda que não previstas expressamente em lei específica, violam frontalmente os princípios constitucionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) teve papel fundamental na construção do conceito jurídico de nepotismo e na extensão de sua vedação para além da literalidade dos textos normativos, especialmente com a edição da Súmula Vinculante nº 13, em 2008. A partir daí, os tribunais pátrios passaram a enfrentar, com maior sistematicidade, as diversas modalidades de nepotismo, inclusive o nepotismo cruzado, cuja caracterização frequentemente exige análise fática minuciosa e exame do contexto de relações pessoais e políticas subjacentes.

Nos últimos vinte anos, diversas decisões de tribunais de justiça estaduais, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do próprio STF vêm aprimorando e delimitando hipóteses de configuração de nepotismo cruzado, bem como as consequências jurídicas dessas práticas, como nulidade de atos de nomeação, responsabilização por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021) e sanções disciplinares.

A relevância do tema se intensifica em um cenário de crescente demanda social por transparência, ética pública e gestão baseada em mérito. O nepotismo cruzado, ao privilegiar vínculos familiares e pessoais em detrimento da capacidade técnica e da impessoalidade, compromete a meritocracia, reduz a eficiência do serviço público, mina a igualdade de oportunidades entre candidatos e fragiliza a confiança pública nas instituições.

Este artigo tem por objetivo geral analisar o controle do nepotismo cruzado na

Administração Pública brasileira e apontar caminhos para seu aperfeiçoamento.

Como objetivos específicos, busca-se:

- a) conceituar o nepotismo cruzado e diferenciá-lo do nepotismo direto;
- b) examinar seus impactos sobre a gestão pública e sobre os direitos dos administrados;
- c) descrever e avaliar os mecanismos atuais de controle, incluindo o arcabouço normativo e a atuação dos órgãos de fiscalização; e
- d) propor medidas normativas, institucionais e educativas para tornar esse controle mais efetivo.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa e método dedutivo, partindo da análise dos princípios constitucionais e do marco normativo para, em seguida, examinar a doutrina especializada e casos concretos julgados principalmente entre 2005 e 2025. A técnica utilizada é a pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de obras doutrinárias, artigos científicos, legislação, súmulas, resoluções e julgados de diversos tribunais.

2 DEFINIÇÃO DE NEPOTISMO CRUZADO

O nepotismo, em sentido amplo, é tradicionalmente compreendido como a prática de favorecer parentes, cônjuges ou pessoas com vínculos de intimidade em detrimento do interesse público, por meio de nomeações, contratações ou benefícios na esfera estatal (Bandeira De Mello, 2021; Di Pietro, 2023). A doutrina e a jurisprudência costumam distinguir o nepotismo direto do chamado nepotismo cruzado.

O nepotismo direto ocorre quando a autoridade nomeia ou contrata seu próprio parente para cargo em comissão, função gratificada ou vínculo laboral sem observar critérios objetivos e impessoais. A Súmula Vinculante nº 13 do STF consolidou a vedação a essa prática ao enunciar que

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 (Brasil, 2008, p. 1).

Todavia, logo se percebeu que a simples proibição do nepotismo direto não seria suficiente para coibir condutas que, embora formalmente adequadas, tinham por finalidade burlar a vedação. Surge então, no cenário jurídico e político, a figura do nepotismo cruzado, também referido como “nepotismo recíproco”, “nepotismo indireto” ou “nepotismo dissimulado”.

De forma sintética, pode-se definir o nepotismo cruzado como: a prática pela qual duas ou mais autoridades públicas ajustam entre si a nomeação recíproca de seus respectivos parentes, ou utilizam órgãos e poderes distintos para colocar parentes em cargos ou funções, evitando, em aparência, o enquadramento direto na vedação da Súmula Vinculante nº 13, mas preservando o favorecimento pessoal e familiar.

Esse arranjo pode se dar, por exemplo, nas seguintes situações típicas descritas na doutrina e identificadas na jurisprudência:

- a) Nomeações recíprocas: o agente A nomeia parente do agente B, e o agente B, em contrapartida, nomeia parente do agente A, geralmente em cargos em comissão ou funções de confiança no âmbito da Administração;
- b) Nomeações trianguladas: envolve três ou mais agentes ou órgãos, de forma a dificultar a identificação da vinculação entre o nomeante e o beneficiário, mantendo, porém, a lógica de troca de favores familiares;
- c) Nomeações em diferentes poderes ou entes federativos: o acordo se dá entre agentes de poderes distintos (Executivo, Legislativo, Judiciário) ou entre Municípios e Estados, numa espécie de “permuta” de parentes, sem vínculo formal direto entre autoridade e nomeado.

O STF, em diversos julgados, reconheceu que o nepotismo cruzado também é incompatível com os princípios constitucionais, ainda que não expressamente mencionado na Súmula Vinculante nº 13. No julgamento da Reclamação nº 6.650/PR, por exemplo, o Tribunal destacou que o combate ao nepotismo não pode ser reduzido a formalismos que permitam a “simples troca de favores” entre autoridades (Brasil, 2008).

A doutrina administrativa contemporânea, como ensinam Carvalho Filho (2022) e Marinela (2020), vê no nepotismo cruzado uma tentativa de “driblar” a impessoalidade, utilizando a forma contra o próprio espírito da norma, o que é repellido pelo princípio da moralidade administrativa, que exige conduta ética, leal e proba do agente público.

Dessa forma, o nepotismo cruzado não se define apenas pela estrutura formal da nomeação, mas, sobretudo, pela finalidade e pelo contexto fático que indicam favorecimento familiar recíproco, em afronta ao interesse público.

3 IMPLICAÇÕES DO NEPOTISMO CRUZADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesse tópico, vamos discutir as implicações do nepotismo cruzado na administração pública e outros conceitos.

3.1 Impacto na meritocracia e na eficiência do serviço público

A meritocracia, entendida como a seleção e promoção de pessoas com base em mérito, capacidade e desempenho, é elemento essencial à eficiência administrativa, especialmente em um Estado que busca entregar serviços públicos de qualidade à população. O art. 37, II, da Constituição Federal exige concurso público para investidura em cargos efetivos, e mesmo para cargos em comissão e funções de confiança exige-se, na interpretação da doutrina e da jurisprudência, que a escolha observe critérios minimamente objetivos, ainda que pautada em confiança.

O nepotismo cruzado subverte essa lógica ao priorizar vínculos familiares e relações de favor, em detrimento da competência técnica. Em muitos casos identificados por Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, parentes nomeados em regime de nepotismo cruzado não detinham qualquer qualificação compatível com o cargo, o que compromete a gestão.

Exemplo paradigmático é o caso analisado pelo STJ no AgInt no REsp nº 1.777.597/PB, em que se discutiu a legalidade de nomeações de parentes para cargos comissionados em pequeno município do interior. Ainda que não se tratasse tecnicamente de nepotismo cruzado em todos os casos, a Corte Cidadã ressaltou que a escolha para cargos em comissão deve ser compatível com os princípios da moralidade e da eficiência, rechaçando favorecimentos injustificados (Brasil, 2019).

Outro exemplo pode ser encontrado em decisões de tribunais de justiça estaduais que, nos últimos vinte anos, vêm anulando nomeações de parentes em contextos de troca de favores entre vereadores e prefeito, ou entre membros de diferentes Poderes locais. O TJMG, a título exemplificativo, em acórdão de 2018 (Apelação Cível nº 0047419-31.2017.8.13.0180), ao analisar um caso de suposto

nepotismo cruzado em município do Estado de Minas Gerais, reafirmou que, para a caracterização da irregularidade em situações onde há nomeações entre o Executivo e o Legislativo, é indispensável a comprovação da existência de troca de favores ou reciprocidade, o que não foi demonstrado naquele processo específico (2018).

Essas práticas geram ineficiência ao colocar na estrutura estatal indivíduos muitas vezes sem perfil técnico adequado, produzindo:

- a) baixa qualidade na formulação e implementação de políticas públicas;
- b) fragilidade administrativa;
- c) aumento da rotatividade em cargos estratégicos, atrelados a vínculos familiares e políticos voláteis.

Como bem observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), o desvio da finalidade do ato administrativo — aqui evidente — implica invalidade do ato e responsabilização do agente. Ao se deixar de lado o interesse público para privilegiar interesses familiares, compromete-se a eficiência, princípio expresso no art. 37 da Constituição como parâmetro de atuação do Estado.

3.2 Consequências para a confiança pública nas instituições

A confiança nas instituições é um ativo intangível indispensável à legitimidade do Estado democrático de direito. Quando o cidadão percebe que o acesso a cargos e funções públicas é condicionado não ao mérito, mas a relações familiares e de compadrio, instaura-se um sentimento de injustiça e descrédito.

A jurisprudência reconhece essa dimensão. No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 579.951 (Tema nº 0066), o STF já havia destacado que o combate ao nepotismo é instrumento para preservar a moralidade e a confiança na Administração, ressaltando que o cidadão tem direito a uma gestão pública imparcial e desinteressada (BRASIL, 2008).

Quando tribunais identificam e reprimem o nepotismo cruzado, reafirmam valores republicanos e de igualdade, sinalizando que o espaço público não deve ser apropriado por clãs familiares ou grupos restritos de poder. Contudo, a persistência de casos, inclusive noticiados na mídia, em municípios pequenos e médios, demonstra que, na prática, o controle ainda é insuficiente ou reativo, com forte dependência da provocação por parte de cidadãos, partidos políticos ou do Ministério Público.

Assim, o nepotismo cruzado corrói a legitimidade democrática, pois enfraquece

a crença de que o concurso público e os critérios meritocráticos são efetivamente respeitados. Isso pode gerar desestímulo de candidatos qualificados a participarem de processos seletivos, por acreditarem que “os cargos já têm dono”, alimentando um ciclo de baixa qualidade no serviço público.

3.3 Como o nepotismo cruzado afeta a igualdade de oportunidades

A igualdade de oportunidades, embora não explicitamente nominada na Constituição como princípio autônomo, decorre dos princípios da isonomia (art. 5º, caput), da impessoalidade e do concurso público (art. 37, II). A ideia é que todos os cidadãos tenham igual acesso às posições públicas com base em mérito, e não em privilégios de origem familiar, política ou econômica.

O nepotismo cruzado viola frontalmente essa concepção, porque cria um “atalho” para grupos familiares que ocupam simultaneamente distintos espaços na Administração, excluindo, na prática, aqueles que não pertencem a tais redes. Trata-se de discriminação velada, mas concreta, que se traduz em barreiras de entrada para terceiros.

Em julgados sobre improbidade administrativa, como no REsp nº 1.877.666/MG (STJ), em que se analisaram contratações irregulares de parentes em Prefeitura municipal, a Corte Cidadã enfatizou que a escolha de servidores com base em critérios pessoais afronta a isonomia e configura vantagem indevida, especialmente quando ligada ao exercício de cargos em comissão sem relação de confiança justificável. Além disso, a Corte Superior firmou o entendimento de que a prática de nepotismo sempre foi incompatível com o espírito republicano e que a vedação já existia na ordem normativa, sendo irrelevante o fato de a nomeação ter ocorrido antes da edição da Súmula Vinculante nº 13 do STF (Brasil, 2021).

Nos últimos anos, após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, que alterou profundamente a Lei de Improbidade Administrativa, a caracterização de atos ímprobos por nepotismo passou a exigir demonstração de dolo e de lesão relevante a princípios ou ao erário. Mesmo assim, o favorecimento familiar por meio de trocas cruzadas de nomeações continua sendo considerado violador da isonomia e da igualdade de chances, podendo ensejar responsabilização quando comprovada a intenção de burlar os princípios constitucionais.

Dessa maneira, o nepotismo cruzado reforça estruturas de desigualdade,

tornando o espaço público menos acessível a pessoas externas aos círculos de poder, com reflexos sobre diversidade, inovação e legitimidade na Administração.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa e o método dedutivo. O estudo partiu da análise dos princípios constitucionais e do marco normativo, para, em seguida, examinar a doutrina especializada e casos concretos julgados, principalmente no período entre 2005 e 2025

4.1 Tipologia da Pesquisa

Quanto aos seus fins, a pesquisa é de natureza exploratória, buscando "[...] esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores" (Gil, 2010, p. 27).

4.2 Meios e Técnicas de Coleta

O estudo apresenta, como etapa inicial, a pesquisa bibliográfica, necessária para estabelecer contato com os principais conceitos que guiaram a investigação, a partir de reflexões realizadas por teóricos da área (Markoni; Lakatos, 2010). A técnica principal utilizada para a coleta de dados foi a pesquisa documental, que englobou:

- Documentação Legal e Jurisprudencial (Revisão Documental): Levantamento de legislação, súmulas, resoluções e julgados de diversos tribunais, com foco na jurisprudência dos últimos vinte anos.
- Conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 56), documento é "[...] qualquer registro que possa ser usado como fonte de informação, por meio de investigação [...]"

4.3 Análise e Interpretação dos Dados

Quanto ao processo de coleta e tratamento dos dados, optou-se pela abordagem qualitativa, usual no âmbito das Ciências Sociais. Nessa abordagem, os dados coletados são "[...] descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada. Preocupa-se muito mais com o processo

do que com o produto" (Prodanov; Freitas, 2013, p. 70).

Para interpretar os dados coletados, trabalhou-se com a análise de conteúdo, seguindo os passos propostos por BARDIN (2011).

5 MECANISMOS DE CONTROLE EXISTENTES DO NEPOTISMO CRUZADO

Nesse tópico, vamos discutir os mecanismos de controle para nepotismo cruzado e legislações de combate.

5.1 Leis, decretos, súmulas e regulamentos atuais

O marco normativo de combate ao nepotismo e, por extensão, ao nepotismo cruzado, é construído a partir de diversas fontes:

a) Constituição Federal de 1988:

- Art. 37, caput: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- Art. 37, II: exigência de concurso público;
- Art. 37, § 4º: responsabilização por atos de improbidade administrativa;
- Art. 5º, caput: princípio da isonomia.

b) Súmula Vinculante nº 13 do STF (2008);

Embora não mencione expressamente o nepotismo cruzado, sua interpretação pelo STF e pelos demais tribunais ampliou o alcance para incluir situações em que a nomeação de parentes é fruto de arranjos recíprocos entre autoridades, ainda que sem vínculo direto entre nomeante e nomeado.

c) Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com alterações da Lei nº 14.230/2021;

- Art. 11: atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, incluindo a violação da moralidade, da lealdade às instituições e da impessoalidade.

A prática de nepotismo, inclusive cruzado, pode configurar ato de improbidade quando demonstrado o dolo de violar princípios e a gravidade da ofensa.

d) Leis e decretos federais e estaduais específicos:

- Diversos entes federativos editaram leis e decretos proibindo o nepotismo e o nepotismo cruzado, a exemplo do Decreto nº 7.203/2010, que regulamentou,

no âmbito da Administração Pública Federal, a vedação ao nepotismo, incluindo contratações de empresas que tenham como sócios parentes de autoridades;

- Vários estados e municípios editaram normas espelhadas, muitas vezes com menção expressa ao nepotismo cruzado, ampliando o escopo de controle.

a) Resoluções do CNJ e do CNMP:

- O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 7/2005, já vedava o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, e posteriormente consolidou regras que alcançam nomeações recíprocas e contratações indiretas;
- O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) também estabeleceu normas internas proibindo práticas de nepotismo direto e cruzado no Ministério Público brasileiro.

Além disso, muitos órgãos públicos elaboraram códigos de ética e regulamentos internos que explicitam a proibição do nepotismo em qualquer de suas formas, inclusive cruzada, reforçando o dever dos gestores de evitar conflitos de interesse e favorecimento de parentes.

5.2 Órgãos de fiscalização e sua atuação

O combate ao nepotismo cruzado na prática envolve a atuação articulada de diversos órgãos de controle, tanto internos quanto externos:

a) Ministério Público (Federal e Estaduais):

O Ministério Público é protagonista na propositura de Ações Cíveis Públicas, Ações de Improbidade Administrativa e recomendações para cessar práticas de nepotismo. Em muitos casos de nepotismo cruzado julgados por Tribunais de Justiça nos últimos vinte anos, a inicial foi promovida por Promotorias de Justiça locais, com base na Súmula Vinculante nº 13 e em normas estaduais.

b) Tribunais de Contas:

Os Tribunais de Contas exercem controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, mas, ao analisar contratações e nomeações, também podem identificar indícios de nepotismo cruzado, recomendando correções, determinando a exoneração de servidores e, em alguns casos, aplicando sanções administrativas.

Relatórios de auditoria do TCU e de diversos TCEs revelam vários achados de nepotismo e nepotismo cruzado em prefeituras, câmaras de vereadores e autarquias, com posterior remessa de informações ao Ministério Público para apuração de improbidade.

c) Controladorias internas (CGU, Controladorias estaduais e municipais):

No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de suas auditorias e correições, atua na prevenção e na apuração de situações de favorecimento pessoal e nepotismo, inclusive cruzado. Controladorias estaduais e municipais, quando estruturadas, podem exercer papel relevante na detecção precoce de práticas ilícitas, mediante cruzamento de dados de parentesco e vínculos funcionais.

d) Conselhos e órgãos de controle interno setoriais:

Órgãos como o CNJ, CNMP e conselhos profissionais com funções públicas (OAB, Conselhos de Medicina etc.) também estabelecem mecanismos para impedir o nepotismo em sua estrutura organizacional e em convênios com o poder público.

Em termos de efetividade, a literatura aponta que a atuação desses órgãos, especialmente em municípios de menor porte, enfrenta desafios como: falta de estrutura, dificuldade de acesso a bases de dados sobre parentesco, temor de retaliações locais e baixa cultura de denúncia por parte de cidadãos.

5.3 Transparência e acesso à informação

Um dos instrumentos mais poderosos para coibir o nepotismo cruzado é a transparência ativa e passiva, fortalecida pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A obrigatoriedade de divulgação de informações sobre a estrutura de cargos e funções, o nome dos ocupantes, os vínculos funcionais e a remuneração permite que cidadãos, jornalistas, entidades da sociedade civil e órgãos de controle cruzem dados e identifiquem possíveis relações de parentesco ou tramas de nomeações recíprocas.

Em muitos casos julgados ao longo da última década, denúncias de nepotismo cruzado foram embasadas em informações obtidas em portais da transparência e em cruzamentos realizados por meios de comunicação ou organizações de controle social.

Contudo, a efetividade da transparência como mecanismo de controle depende

de:

- a) atualização e completude das informações;
- b) facilidade de acesso e compreensão dos dados;
- c) cultura de fiscalização por parte da sociedade.

A combinação entre transparência, acesso à informação e tecnologia (por exemplo, uso de sistemas de cruzamento automatizado de dados de parentesco e vínculos funcionais) é apontada por autores como Fábio Medina Osório (2019) como caminho relevante para fortalecer o controle social e institucional sobre práticas de nepotismo cruzado.

6 PROPOSTAS PARA MELHORAR OS MECANISMOS DE CONTROLE DO NEPOTISMO CRUZADO

Nesse tópico, discutimos propostas para melhorar o controle do nepotismo cruzado.

6.1 Aprimoramento das leis existentes

Embora o ordenamento jurídico brasileiro já disponha de base normativa robusta para combater o nepotismo em geral, inclusive cruzado, a experiência prática mostra lacunas e ambiguidades que podem ser enfrentadas mediante aprimoramentos legislativos, entre eles:

- a) Tipificação mais clara do nepotismo cruzado em leis gerais:

Atualmente, a vedação decorre principalmente de interpretação da Súmula Vinculante nº 13 e dos princípios constitucionais. Uma proposta seria a aprovação de lei nacional que definisse expressamente o nepotismo cruzado, contemplando hipóteses de nomeações recíprocas, trianguladas e indiretas, reduzindo margens de dúvida hermenêutica.

- b) Harmonização com a nova Lei de Improbidade Administrativa:

Após a Lei nº 14.230/2021, a responsabilização por nepotismo cruzado depende da demonstração de dolo e da gravidade da ofensa a princípios. Poder-se-ia pensar em ajustes legais que explicitem o dolo presumido em casos de troca de nomeações entre parentes de autoridades, invertendo o ônus argumentativo para o agente público justificar a ausência de favorecimento pessoal.

c) Reforço de normas sobre conflito de interesses:

A Lei nº 12.813/2013, que trata de conflitos de interesses no âmbito do Poder Executivo federal, poderia inspirar legislações estaduais e municipais para disciplinar mais claramente situações de favorecimento de parentes por meio de terceiros, prevendo sanções administrativas específicas para quem participa de arranjos de nepotismo cruzado.

d) Obrigatoriedade de mecanismos de verificação prévia:

Leis orgânicas e estatutos de servidores poderiam exigir, como condição para nomeação em determinados cargos, a declaração prévia de inexistência de parentesco com autoridades e a análise formal por órgão de controle interno, reduzindo a margem de manobra para práticas ilícitas.

6.2 Fortalecimento dos órgãos de fiscalização

Além de aprimorar normas, é fundamental fortalecer institucionalmente os órgãos de controle:

a) Estrutura e recursos humanos:

Muitos ministérios públicos estaduais, tribunais de contas e controladorias municipais operam com déficit de pessoal e carência de especialistas em auditoria e análise de dados. O fortalecimento dessas instituições, com carreira técnica adequada, é essencial para o enfrentamento de práticas sofisticadas de nepotismo cruzado.

b) Integração de bases de dados:

A criação de sistemas integrados contendo informações sobre vínculos funcionais, cadastro de parentesco declarado por agentes públicos e histórico de nomeações em cargos em comissão permitiria a identificação automatizada de padrões suspeitos, auxiliando o trabalho dos órgãos de controle. Experiências pontuais de cruzamento de dados por tribunais de contas poderiam ser nacionalizadas e aperfeiçoadas.

c) Capacitação permanente:

Promotores, auditores, conselheiros, juízes e servidores de controle interno precisam ser capacitados continuamente para reconhecer novas formas de nepotismo, entender a jurisprudência atualizada e utilizar ferramentas tecnológicas na detecção de irregularidades.

d) Atuação preventiva e dialógica:

Além da repressão judicial, é recomendável que órgãos como o Ministério Público e os tribunais de contas adotem estratégias preventivas, como a expedição de recomendações, a celebração de termos de ajustamento de conduta e orientações técnicas a prefeitos, presidentes de câmaras e gestores.

Essas práticas podem reduzir significativamente a incidência de nepotismo cruzado sem depender exclusivamente de processos longos e custosos.

6.3 Educação e formação sobre ética pública

O combate ao nepotismo cruzado não é apenas um problema normativo ou institucional; envolve também a construção de uma cultura de ética pública:

a) Formação inicial e continuada de servidores e agentes políticos:

Cursos de formação oferecidos por escolas de governo, tribunais e universidades devem incluir módulos específicos sobre princípios constitucionais, improbidade administrativa, vedação ao nepotismo (direto e cruzado) e casos práticos e jurisprudência recente.

b) Educação cidadã:

Quanto mais informados estiverem os cidadãos sobre seus direitos e sobre o funcionamento da Administração Pública, maior será a capacidade da sociedade de fiscalizar e denunciar práticas de nepotismo cruzado. Campanhas de conscientização, materiais didáticos acessíveis e parcerias com escolas podem contribuir para isso.

c) Promoção de códigos de ética efetivos:

Muitos órgãos possuem códigos de ética formais, mas pouco são conhecidos e aplicados. É necessário que esses códigos sejam divulgados, discutidos internamente e incorporados a práticas de gestão de pessoas, avaliação de desempenho e responsabilização disciplinar.

d) Valorização da meritocracia:

A consolidação de políticas de gestão de pessoas baseadas em critérios transparentes de mérito, desempenho e competência reduz o espaço para nomeações fundadas em favoritismo. Quando servidores percebem que promoções e acessos a funções de confiança dependem de resultados e qualificação, a tolerância interna ao nepotismo tende a diminuir.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nepotismo cruzado, enquanto forma sofisticada e dissimulada de favorecimento pessoal e familiar na Administração Pública, representa grave ameaça aos pilares do Estado democrático de direito, sobretudo aos princípios da moralidade, impessoalidade, eficiência e igualdade de oportunidades. Ao permitir a ocupação de cargos estratégicos por pessoas indicadas com base em vínculos familiares, por meio de trocas de nomeações entre autoridades, o nepotismo cruzado produz efeitos deletérios sobre a meritocracia, compromete a qualidade dos serviços públicos e mina a confiança da sociedade nas instituições estatais.

A análise empreendida neste artigo demonstrou que, embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de instrumentos importantes para o combate ao nepotismo — com destaque para a Constituição Federal, a Súmula Vinculante nº 13 do STF, a Lei de Improbidade Administrativa e diversas normas infraconstitucionais —, ainda há desafios significativos na identificação e repressão do nepotismo cruzado. A jurisprudência dos últimos vinte anos, em especial de tribunais de justiça, do STJ e do STF, vem paulatinamente consolidando o entendimento de que arranjos de nomeação recíproca ou triangulada de parentes violam frontalmente os princípios constitucionais, ensejando nulidade de atos, responsabilização por improbidade e sanções administrativas. Contudo, a atuação dos órgãos de controle nem sempre é tempestiva ou abrangente, especialmente em contextos municipais.

Verificou-se, ademais, que a efetividade do controle do nepotismo cruzado depende não apenas de normas e decisões judiciais, mas também da estruturação de órgãos de fiscalização, da integração de bases de dados, do aprimoramento da transparência pública e, sobretudo, da construção de uma cultura de ética pública.

Medidas como a tipificação mais clara do nepotismo cruzado em leis gerais, o reforço de mecanismos de verificação prévia de parentesco, o fortalecimento das controladorias internas, a capacitação permanente de agentes de controle e a promoção de educação cidadã podem contribuir decisivamente para reduzir a incidência dessas práticas.

Em síntese, o controle do nepotismo cruzado constitui condição indispensável para a consolidação de uma Administração Pública justa e eficaz, orientada pelo mérito, pela impessoalidade e pela igualdade de oportunidades.

O enfrentamento desse fenômeno exige abordagem sistêmica e cooperativa, envolvendo legisladores, gestores, órgãos de controle, comunidade acadêmica e sociedade civil. Somente assim será possível transformar o ideal constitucional de moralidade administrativa em realidade concreta, rompendo com práticas patrimonialistas historicamente arraigadas e afirmando, de forma efetiva, o caráter republicano do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Decreto n. 7.203, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação ao nepotismo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 106, p. 3-4, 7 jun. 2010.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 222, p. 1-2, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 94, p. 1-2, 17 maio 2013.

BRASIL. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 202, p. 1-13, 26 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 104, p. 6965-6968, 3 jun. 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 1.777.597/PB**. Agravo Interno no Recurso Especial. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15 ago. 2019. Brasília, DF: **Diário da Justiça Eletrônico**, 10 set. 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2566665093?_gl=1*5qjokq*_gcl_aw*R0NMLjE3NjA5OTAzMMDuRUFJYUIRb2JDaE1JcDdxMGIzaXprQU1WbWc5RUNCM

ERBZ2R0RUFBUFTQUFFZ0tIT2ZEX0J3RQ..*_gcl_au*MTA0NDI3ODgzLjE3NTc2OTIwNzluMTM1NTU1MTMwLjE3NjQwOTQyMTcuMTc2NDA5NTA5Ng..*_ga*MTIwMDA4NzlwNC4xNzU3NjkyMDcy*_ga_QCSXBQ8XPZ*cze3NjQwOTE2OTgkbzE0NCrNMSR0MTc2NDA5OTQ0MCRqMTUkbDAkaDA. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.877.666/MG**. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20 out. 2020. Brasília, DF: **Diário da Justiça Eletrônico**, 01 jul. 2021. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1247912854?_gl=1*1mg73bs*_gcl_au*R0NMLjE3NjA5OTAzMDMuRUFJYUIRb2JDaE1JcDdxMGIzaXprQU1WbWc5RUNCMERBZ2R0RUFBUFTQUFFZ0tIT2ZEX0J3RQ..*_gcl_au*MTA0NDI3ODgzLjE3NTc2OTIwNzluMTM1NTU1MTMwLjE3NjQwOTQyMTcuMTc2NDA5NTA5Ng..*_ga*MTIwMDA4NzlwNC4xNzU3NjkyMDcy*_ga_QCSXBQ8XPZ*cze3NjQwOTE2OTgkbzE0NCrNMSR0MTc2NDA5NzE1NCRqMzUkbDAkaDA.. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl-MC-AgR 6.650/PR**. Agravo Regimental em Medida Cautelar em Reclamação. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 16 out. 2008. Brasília, DF: **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 222, p. 277, 21 nov. 2008. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2912396?_gl=1*z3m7e6*_gcl_au*R0NMLjE3NjA5OTAzMDMuRUFJYUIRb2JDaE1JcDdxMGIzaXprQU1WbWc5RUNCME RBZ2R0RUFBUFTQUFFZ0tIT2ZEX0J3RQ..*_gcl_au*MTA0NDI3ODgzLjE3NTc2OTIwNzluMTM1NTU1MTMwLjE3NjQwOTQyMTcuMTc2NDA5NTA5Ng..*_ga*MTIwMDA4NzlwNC4xNzU3NjkyMDcy*_ga_QCSXBQ8XPZ*cze3NjQwOTE2OTgkbzE0NCrNMSR0MTc2NDA5Nzk1NyRqNjAkbDAkaDA. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 579.951/RN. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 20 ago. 2008. Brasília, DF: **Diário da Justiça Eletrônico**, 24 out. 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14719151>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 13, de 21 de agosto de 2008. Dispõe sobre a vedação ao nepotismo. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 29 ago. 2008. Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2227/sumulas_e_#:~:text=S%C3%BAmula%20Vinculante%2013%20%2D%20Nepotismo,em%2029%2D8%2D2008. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). **Apelação Cível n. 0047419-31.2017.8.13.0180**. Relator: Desembargador Dárcio Lopardi Mendes. 4ª Câmara Cível, julgado em 04 out. 2018. Belo Horizonte: **Diário do Judiciário Eletrônico**, 09 out. 2018. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1867177339?_gl=1*3qqenb*_gcl_au*R0NMLjE3NjA5OTAzMDMuRUFJYUIRb2JDaE1JcDdxMGIzaXprQU1WbWc5RUNCMERBZ2R0RUFBUFTQUFFZ0tIT2ZEX0J3RQ..*_gcl_au*MTA0NDI3ODgzLjE3NTc2OTIwNzluNzg2ODk1LjE3NjQwOTE3MTEuMTc2NDA5MTcxMQ..*_ga*MTIwMDA4NzlwNC4xNzU3NjkyMDcy*_ga_QCSXBQ8XPZ*cze3NjQwOTE2OTgkbzE0NCrNMSR0MTc2NDA5MzA3NSRqNjAkbDAkaDA. Acesso em: 25 nov. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e de assessoramento, no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 20 out. 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 1, de 21 de junho de 2005**. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF: CNMP, 2005. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0012.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 241, de 14 de dezembro de 2021**. Altera a Resolução nº 37, de 25 de fevereiro de 2009, para dispor sobre as vedações à prática de nepotismo e o cômputo do prazo prescricional aplicável aos membros do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-241-2021-.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 37, de 25 de fevereiro de 2009**. Disciplina a contratação de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de membros e servidores, investidos em cargos de direção, chefia e assessoramento, para o exercício de cargos de provimento em comissão ou de funções de confiança, no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF: CNMP, 2009. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-037-2R241.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

MARKONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book. Disponível em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.