

RECLAMAÇÃO 87.823 GOIÁS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECLTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MUNICÍPIO DE CALDAS NOVAS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CALDAS NOVAS
BENEF.(A/S) : RAFAEL MARRA E SILVA
ADV.(A/S) : JANAINA LOPES FERREIRA

Decisão Conjunta das Rcls 87.823 e 87.824

I) RELATÓRIO

Trata-se de reclamações ajuizadas pelo Ministério Público do Estado de Goiás contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele Estado, proferidos no julgamento conjunto dos Processos n. 5415026-13.2025.8.09.0024 e n. 5419134-85.2025.8.09.0024.

Consta o seguinte relato fático da petição inicial:

“O Ministério Público do Estado de Goiás instaurou procedimento investigatório destinado a apurar ato de nepotismo consistente na nomeação de Rafael Marra e Silva, sobrinho do Prefeito de Caldas Novas – GO, para o cargo comissionado de Diretor-Presidente do Departamento Municipal de Água e Esgoto – DEMA E.

No bojo desse inquérito civil, foi expedida recomendação administrativa (doc. 01) ao Chefe do Executivo para que exonerasse o servidor, providência que foi imediatamente atendida, conforme Decreto nº 577/2024 (doc. 02), encaminhado ao Ministério Público em resposta oficial à recomendação ministerial.

Contudo, pouco tempo após a exoneração, sobreveio modificação legislativa destinada exclusivamente a contornar a

vedação constitucional ao nepotismo. O chefe do Executivo Municipal encaminhou projeto de emenda à Lei Orgânica Municipal (doc. 03) que equiparou o cargo de Diretor-Presidente do DEMA (ocupado, em oportunidade imediatamente anterior, por Rafael Marra e Silva), além de outros cargos administrativos, ao de Secretário Municipal, conferindo-lhes status de agente político, por meio da Emenda nº 004/2024, promulgada em 12/11/2024.

Tal alteração, como se observa do teor da própria ação civil pública, não tinha justificativa estrutural consistente, além de permitir nova nomeação do mesmo parente, uma vez que o cargo historicamente exerce funções administrativas, sem natureza de direção governamental superior.

Ato contínuo, em 03/01/2025, o Prefeito editou o Decreto Municipal nº 236/2025 (doc. 04) e nomeou novamente Rafael Marra e Silva para o mesmo cargo, anteriormente reconhecido como incompatível com a Súmula Vinculante nº 13, desta Corte Suprema.

Diante dessa reiteração de prática ilícita, o Ministério Público instaurou novo inquérito civil e, esgotada a via extrajudicial, ajuizou a Ação Civil Pública nº 5393677-51.2025.8.09.0024 (...).

(...)

O Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Caldas Novas – GO acolheu a pretensão liminar do Ministério Público e reconheceu a plausibilidade jurídica da tese de burla à ordem constitucional e à Súmula Vinculante nº 13, além do risco de dano decorrente da manutenção da nomeação irregular.

Por isso, em sede de tutela de urgência (doc. 06), determinou a suspensão imediata dos efeitos do Decreto nº 236/2025 e a exoneração de Rafael Marra e Silva, sob pena de multa diária, salientando que o cargo não possuía natureza política e que a equiparação legislativa municipal não poderia alterar a essência constitucional da função, nem servir de

escudo para práticas de favorecimento pessoal.

Contra essa decisão, o Município interpôs agravo de instrumento (doc. 07), no qual sustentou, em síntese: (i) suposto exercício indevido de controle difuso de constitucionalidade; (ii) natureza política do cargo após a Emenda à Lei Orgânica; e (iii) impossibilidade de aplicação da Súmula Vinculante nº 13 a cargos políticos.” (eDOC 1, p. 1-3; Rcl 87.823)

Relata-se, também, que “Rafael interpôs agravo de instrumento (doc. 07), no qual sustentou, em síntese: (i) que o cargo de Diretor-Presidente do DEMAÉ possuiria natureza política, por supostamente envolver funções de alta direção administrativa e formulação de políticas públicas de saneamento básico, além de ter sido expressamente equiparado a Secretário Municipal pela Emenda à Lei Orgânica nº 004/2024; (ii) que, por essa razão, não se aplicaria ao caso a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, cuja incidência, segundo afirma, estaria restrita apenas a cargos administrativos e não políticos; e (iii) que a liminar deferida pelo Juízo de origem esgotaria o objeto da ação civil pública, afrontaria a Lei nº 8.437/1992 e geraria perigo de dano reverso, ao comprometer a continuidade das políticas públicas conduzidas pelo DEMAÉ”. (eDOC 1, p. 3; Rcl 87.824)

O Tribunal de Justiça de Goiás, ao julgar os recursos, reformou integralmente a decisão liminar, por entender que o cargo de Diretor-Presidente do DEMAÉ possui natureza política e que, por essa razão, a nomeação de familiar do Prefeito não caracteriza nepotismo.

Diante desse contexto, o reclamante alega ofensa à autoridade desta Corte, consubstanciada na Súmula Vinculante 13, dada a nomeação de Rafael Marra e Silva, sobrinho do Prefeito de Caldas Novas, como Diretor-Presidente do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DEMAÉ.

Por fim, requer a cassação do ato reclamado, determinando-se à autoridade reclamada que proceda a novo julgamento da causa, em consonância com o entendimento do STF.

RCL 87823 / GO

Citado, o beneficiário Rafael Marra e Silva alega vício na ação civil pública originária, sustentando que a arguição sobre inconstitucionalidade se confunde com o pedido principal. No mérito, defende a soberania da Lei Municipal para definir a estrutura administrativa e afirma que o cargo em questão possui autonomia financeira, orçamentária e poder decisório, equiparando-se a Secretários Municipais. Conclui, assim, que a situação se enquadra na exceção à Súmula Vinculante 13, por se tratar de cargo de natureza política e de primeiro escalão. (eDOC 21; Rcl 87.823)

Aduz, ainda, que a norma municipal possui presunção de constitucionalidade, a qual não pode ser afastada em sede de cognição sumária. Reforça que o reclamante não apresentou provas concretas de conluio ou de sua inaptidão técnica, fundamentando seu pedido em meras conjecturas. Requer-se, portanto, a improcedência da reclamação. (eDOC 21; Rcl 87.823)

O Município de Caldas Novas deixou de se manifestar nos autos, conforme certificado no eDOC 30 (ID: 28768d5a; Rcl 87.823).

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República pugnou pela procedência da reclamação, nos termos do parecer assim ementado:

“RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NOMEAÇÃO PARA CARGO COMISSIONADO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. SOBRINHO. NEPOTISMO. ALEGADA OFENSA À SÚMULA VINCULANTE Nº 13. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA UTILIZADA PARA BURLAR A VEDAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE EVIDENTE. VIOLAÇÃO CONFIGURADA. PRECEDENTES. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO.” (eDOC 28, ID: 57bdd2b1; Rcl 87.823)

Por fim, registro que a Rcl 87.824 foi a mim distribuída por prevenção à Rcl 87.823, de minha relatoria, nos termos da certidão

constante dos autos (eDOC 13, Rcl 87.824).

É o relatório.

II) MÉRITO

Sem razão o reclamante.

O enunciado da Súmula Vinculante 13 está assim redigido:

“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”.

Cumprido registrar que esta Corte já firmou orientação no sentido de que a nomeação de agentes políticos encontra-se fora do âmbito de abrangência da Súmula Vinculante 13, exceto em caso de comprovação de fraude à lei ou nepotismo cruzado por designações recíprocas.

“Agravo regimental em reclamação. 2. Nomeação de cônjuge de Prefeita para ocupar cargo de Secretário municipal. 3. Agente político. Ausência de violação ao disposto na Súmula Vinculante 13. 4. Os cargos que compõem a estrutura do Poder Executivo são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe desse Poder. 4. Fraude à lei ou hipótese de nepotismo cruzado por designações recíprocas. Inocorrência. Precedente: RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 12.9.2008. 7. Agravo regimental a que se dá provimento para julgar procedente a reclamação”. (Rcl-AgR 22.339, Rel. Min. Edson

Fachin, para o qual fui designado redator do acórdão, Segunda Turma, DJe 21.3.2019)

“NOMEAÇÃO PARA CARGOS POLÍTICOS DO PRIMEIRO ESCALÃO DO PODER EXECUTIVO. CRITÉRIOS FIXADOS DIRETAMENTE PELO TEXTO CONSTITUCIONAL. EXCEPCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DA SV 13 NO CASO DE COMPROVADA FRAUDE. INOCORRÊNCIA. NOMEAÇÃO VÁLIDA. DESPROVIMENTO.PRECEDENTES. 1. Legitimidade recursal concorrente reconhecida (RE 985.392 RG, REL. MIN. GILMAR MENDES, DJE DE 10/11/2017). 2. O texto constitucional estabelece os requisitos para a nomeação dos cargos de primeiro escalão do Poder Executivo (Ministros), aplicados por simetria aos Secretários estaduais e municipais. 3. Inaplicabilidade da SV 13, salvo comprovada fraude na nomeação, conforme precedentes (Rcl. 7590, Relator Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 30/9/2014, DJe de 14/11/2014, Rcl 28.681 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje de 7/2/18; Rcl 28.024 AgR, Primeira Turma, Rel, Min. Roberto Barroso, Dje de 29/5/18). 4. Agravos regimentais aos quais se nega provimento”. (Rcl-AgR 30.466, Rel. Min. Alexandre ee Moraes, Primeira Turma, DJe 26.11.2018)

No caso dos autos, verifica-se que o Juízo de primeiro grau deferiu a liminar pleiteada pelo Ministério Público do Estado de Goiás no âmbito de ação civil pública, para determinar a suspensão imediata dos efeitos do Decreto Municipal n. 236/2025, que nomeou Rafael Marra e Silva para o cargo de Diretor-Presidente do DEMAÉ, bem como sua imediata exoneração. Cito trecho da referida decisão:

“Em uma primeira análise, causa estranheza a tentativa de equiparação entre cargos de natureza política, como o de Secretário Municipal, e cargos de natureza manifestamente

administrativa, concebidos para o desempenho de funções técnicas, operacionais, de controle e gestão. Tal estranhamento se acentua diante do fato de que, pelas atribuições legais do cargo de Diretor-Geral do DEMAÉ, não se extrai qualquer traço caracterizador de agente político, seja no aspecto funcional, seja no exercício de competências estratégicas próprias da alta direção governamental.

Nesse ponto, destaca-se que, ao elencar as competências do cargo de Diretor-geral do DEMAÉ, a Lei Municipal nº 560/1995, em seu artigo 8º, § 3º, descreve funções evidentemente administrativas, senão vejamos:

§ 3º Compete ao Diretor Geral:

a) aprovar o Regimento Interno; (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 2.507, de 16.12.2016)

b) Dirigir, orientar, controlar, fiscalizar e tomar todas as providências necessárias ao funcionamento do DEMAÉ;

c) representar o DEMAÉ, em juízo e/ou fora dele, usando ou não dos poderes da cláusula ad-negotia, ad-judicia e mais os especiais do art. 108 do Código Civil Brasileiro, pessoalmente ou por procuradores legalmente habilitados;

d) organizar o quadro de pessoal dos funcionários do DEMAÉ; (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 2.507, de 16.12.2016)

e) nomear, promover, movimentar, transferir, elogiar, punir, exonerar o pessoal do DEMAÉ, observando as normas legais em vigor, inclusive o Regimento Interno do DEMAÉ;

f) realizar concorrências públicas, coleta de preço, carta convite, ajustes e acordos para fornecimento de materiais e/ou equipamentos, prestações de serviços do DEMAÉ, bem como a alienação dos materiais, bens e equipamentos desnecessários e/ou inservíveis, desde já

autorizados;

g) assinar contratos, acordos, ajustes, termos e autorizações relativas à execução de obras e outros serviços e o fornecimento de materiais e equipamentos necessários ao DEMAE, bem como autorizar os respectivos pagamentos;

h) elaborar até o dia 30 de Setembro de cada Ano Civil, a proposta orçamentária do DEMAE; (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 2.507, de 16.12.2016)

i) praticar todos os demais atos não previstos e/ou ressalvados expressamente e necessários ao funcionamento do DEMAE;

j) elaborar planos gerais de programas anuais de trabalho do DEMAE; (AC) (acrescentado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 2.507, de 16.12.2016)

k) reorganização da estrutura do DEMAE, do quadro de pessoal e seus salários e gratificações;

l) assinatura de convênios com outros órgãos; (AC) (acrescentado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 2.507, de 16.12.2016)

m) alienação e oneração de bens imóveis do DEMAE; (AC) (acrescentado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 2.507, de 16.12.2016)

n) termos de contratos e ajustes. (AC) (acrescentado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 2.507, de 16.12.2016)

Portanto, **ainda que a estruturação da Administração Pública seja competência do Poder Legislativo, não é juridicamente admissível que legislação municipal altere o conceito constitucional de agente político para incluir cargos que, por sua própria essência, não exercem funções de natureza política, mas sim administrativa, sob pena de violação aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade**". (eDOC 8, ID: d2342497; grifo

nosso - Rcl 87.823)

Tanto o Município de Caldas Novas/GO, como o ora beneficiário - Rafael Marra e Silva - interpuseram agravos de instrumento, os quais, em julgamento conjunto, foram providos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, autoridade ora reclamada, *“para restabelecer os efeitos do Decreto Municipal n. 236/2025, permitindo a permanência de Rafael Marra e Silva no cargo de Diretor-Presidente do DEMAÉ, sem prejuízo da continuidade da instrução processual na ação civil pública originária”* (eDOC 11, p. 5; Rcl 87.823).

Na ocasião, a autoridade reclamada destacou que, à primeira vista, as atribuições conferidas ao Diretor-Presidente do DEMAÉ revelam, ainda que em juízo de cognição sumária, um perfil político do cargo, afastando-o da esfera exclusivamente técnica ou operacional. Ressaltou, também, que não se pode presumir, sem adequada instrução probatória, a existência de abuso ou fraude na alteração legislativa, motivo pelo qual seria precipitado invalidar a norma por meio de decisão liminar. Acrescentou que a presunção de constitucionalidade das leis somente pode ser afastada em situações de manifesta e incontornável incompatibilidade com a Constituição, o que não se verifica, de forma inequívoca, neste momento processual. Nesses termos, confira-se excerto da decisão:

“O Supremo Tribunal Federal, contudo, possui jurisprudência no sentido de que, quando se tratar de nomeação para cargo de natureza eminentemente política, a existência de vínculo de parentesco, por si só, não é suficiente para caracterizar nepotismo, sendo necessário apurar a ocorrência de troca de favores, desvio de finalidade ou fraude à norma.

(...)

Assim, admite-se a não incidência da Súmula Vinculante 13 quando se tratar de nomeação para cargos de natureza

política, tais como Ministros, Secretários de Estado e Secretários Municipais, desde que haja compatibilidade funcional e competências típicas de direção superior.

No caso dos autos, a Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 004/2024 equiparou o cargo de Diretor-Presidente do DEMAÉ ao de Secretário Municipal, conferindo-lhe o status de agente político. Ainda, vislumbra-se que o dirigente da autarquia, dotada de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, exerce funções estratégicas e decisórias no âmbito da administração pública municipal, inclusive com poderes para nomear e exonerar servidores, conduzir processos licitatórios, gerir orçamento, firmar contratos e representar institucionalmente o ente.

Essas atribuições indicam, ao menos em sede de cognição sumária, um perfil político do cargo, afastando-se da esfera meramente técnica ou operacional.

Dessa forma, não se pode presumir que a alteração legislativa local tenha sido editada com o único propósito de fraudar o ordenamento constitucional, de modo que eventual finalidade espúria do ato normativo requer instrução probatória adequada, sendo precipitado invalidá-lo no bojo de uma decisão liminar, sem a devida formação do contraditório.

Cumprе salientar, ademais, que a presunção de constitucionalidade das leis, inclusive municipais, não pode ser afastada de plano, salvo em situações de manifesta e incontornável incompatibilidade com a Constituição Federal, o que não se demonstra de forma cabal no presente momento processual.

Portanto, presentes a plausibilidade do direito invocado e o risco de dano, impõe-se a reforma da decisão recorrida, assegurando a eficácia do ato de nomeação até ulterior deliberação, após regular instrução". (eDOC 11, ID: e07885dd; grifo nosso - Rcl 87.823)

Como se observa, a legislação municipal vigente – Lei Orgânica Municipal n. 004/2024 - equipara o cargo de Diretor-Presidente do Departamento Municipal de Água e Esgoto ao de Secretário Municipal, e não há, até o presente momento, notícia de qualquer decisão invalidando a referida norma, motivo pelo qual não se aplica à hipótese o disposto na Súmula Vinculante 13.

Isso porque, conforme entendimento consolidado nesta Corte, a referida súmula não alcança nomeações para cargos integrantes da estrutura do Poder Executivo, que são de livre nomeação e exoneração, salvo se comprovado fraude à lei ou nepotismo cruzado por designações recíprocas, o que não se verifica no caso dos autos.

3) CONCLUSÃO

Ante o exposto, nego seguimento às reclamações (art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 23 de março de 2026.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente