ARTIGO

A Blindagem da Elite: A Exceção Jurisprudencial aos Cargos Políticos e Reprodução da Colonialidade do Poder na Administração Pública Brasileira

Shielding the Elite: The Jurisprudential Exception to Political Positions and Reproduction of the Coloniality of Power in Brazilian Public Administration

Proteger a la élite: la excepción jurisprudencial a las posiciones políticas y la reproducción de la colonialidad del poder en la administración pública brasileña

Grupo temático 10 - Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

Bárbara Maria de Oliveira Borges, Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Allan Gustavo Freire da Silva, Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

RESUMO
A presente pesquisa analisa analisar a fundamentação adotada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.133.118, examinando como a flexibilização interpretativa da vedação ao nepotismo, por meio da distinção entre cargos políticos e administrativos, pode ser compreendida como mecanismo de reprodução de padrões patrimonialistas à colonialidade do poder, bem como seus possíveis efeitos institucionais sobre a profissionalização da burocracia estatal. Para tanto, o estudo mobiliza literatura sobre patrimonialismo, formação do Estado brasileiro e profissionalização burocrática, articulando-a à teoria da colonialidade do poder de Quijano (2005), a fim de compreender a naturalização de hierarquias e exceções seletivas à impessoalidade. Adota-se abordagem qualitativa de natureza teórico-analítica, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental do acórdão do referido julgamento. Os resultados indicam que a flexibilização hermenêutica da vedação ao nepotismo, ao admitir critérios de confiança pessoal na ocupação de posições estratégicas da alta administração, pode contribuir para a preservação de espaços institucionais nos quais vínculos de proximidade política e pertencimento permanecem juridicamente admissíveis. Argumenta-se que tal interpretação tende a tensionar o projeto constitucional de profissionalização da burocracia estatal e a reafirmar padrões históricos de personalização do poder no interior do Estado.
Palavras-chave: Administração Pública; Patrimonialismo; Colonialidade do Poder; Nepotismo; Súmula Vinculante n. 13.

ABSTRACT
This research analyzes the reasoning adopted in the judgment of Extraordinary Appeal No. 1,133,118, examining how the interpretative flexibility of the prohibition against nepotism, through the distinction between political and administrative positions, can be understood as a mechanism for reproducing patrimonialist patterns related to the coloniality of power, as well as its possible institutional effects on the professionalization of the state bureaucracy. To this end, the study draws on literature on patrimonialism, the formation of the Brazilian state, and bureaucratic professionalization, articulating it with Quijano's (2005) theory of the coloniality of power, in order to understand the naturalization of hierarchies and selective exceptions to impersonality. A qualitative, theoretical-analytical approach is adopted, based on bibliographic research and documentary analysis of the judgment of the aforementioned case. The results indicate that a more flexible interpretation of the prohibition against nepotism, by allowing criteria of personal trust in filling strategic positions in senior management, can contribute to the preservation of institutional spaces in which ties of political proximity and belonging remain legally admissible. It is argued that such an interpretation tends to strain the constitutional project of professionalizing the state bureaucracy and to reaffirm historical patterns of personalization of power within the state.
Keywords: Public Administration; Patrimonialism; Coloniality of Power; Nepotism; Binding Precedent No. 13.

RESUMEN
Esta investigación analiza el razonamiento adoptado en la sentencia del Recurso Extraordinario No. 1.133.118, examinando cómo la flexibilidad interpretativa de la prohibición del nepotismo, a través de la distinción entre cargos políticos y administrativos, puede entenderse como un mecanismo para reproducir patrones patrimonialistas relacionados con la colonialidad del poder, así como sus posibles efectos institucionales en la profesionalización de la burocracia estatal. Para ello, el estudio se basa en la literatura sobre patrimonialismo, la formación del Estado brasileño

y la profesionalización burocrática, articulándola con la teoría de Quijano (2005) sobre la colonialidad del poder, para comprender la naturalización de las jerarquías y las excepciones selectivas a la impersonalidad. Se adopta un enfoque cualitativo, teórico-analítico, basado en la investigación bibliográfica y el análisis documental de la sentencia del caso mencionado. Los resultados indican que una interpretación más flexible de la prohibición del nepotismo, al permitir criterios de confianza personal para la ocupación de puestos estratégicos en la alta dirección, puede contribuir a la preservación de espacios institucionales donde los vínculos de proximidad y pertenencia política siguen siendo legalmente admisibles. Se argumenta que dicha interpretación tiende a forzar el proyecto constitucional de profesionalizar la burocracia estatal y a reafirmar patrones históricos de personalización del poder dentro del Estado.
Palabras clave: Administración Pública; Patrimonialismo; Colonialidad del Poder; Nepotismo; Súmula Vinculante n. 13.

1. Introdução:

A consolidação de uma burocracia profissional orientada ao interesse público constitui um dos pilares do processo de modernização da Administração Pública brasileira. A Constituição Federal (Brasil, 1988) fortaleceu dispositivos normativos voltados à profissionalização do serviço público e à contenção de práticas patrimonialistas historicamente enraizadas na formação do Estado brasileiro. Não obstante esses avanços normativos, persistem dinâmicas organizacionais que tensionam a separação entre público e privado, especialmente no provimento de cargos estratégicos, nos quais a lógica da confiança pessoal frequentemente se sobrepõe a critérios técnico-profissionais. Essas tensões repercutem diretamente na estabilidade burocrática e na efetividade dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

O nepotismo, entendido como o favorecimento de parentes na ocupação de cargos públicos, representa uma das manifestações mais expressivas dessa herança histórica, na medida em que reproduz relações de lealdade pessoal e dependência política incompatíveis com a lógica republicana. A edição da Súmula Vinculante n. 13 pela Suprema Corte (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2008) estabeleceu parâmetros vinculantes para coibir essa prática, com fundamento nos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e igualdade no acesso aos cargos públicos (Filipin, 2018). Contudo, sua aplicação tem suscitado controvérsias relevantes, especialmente no que se refere à distinção entre cargos administrativos e cargos de natureza política, frequentemente excluídos do alcance da vedação sob o argumento da discricionariedade e da confiança pessoal inerentes à função (Corralo & Zanella, 2021).

Nesse contexto, o julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.133.118, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, insere-se como caso paradigmático ao examinar a constitucionalidade da lei municipal que reestruturou cargos comissionados, possibilitando a nomeação de parentes para funções estratégicas de direção e assessoramento (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2018). Para além da dimensão estritamente jurídica, a decisão explicita tensões estruturais entre discricionariedade política e exigências de profissionalização administrativa.

Embora a literatura acadêmica sobre nepotismo, cargos em comissão, profissionalização da burocracia seja ampla, observa-se predominância de abordagens normativas centradas na constitucionalidade da prática ou de perspectivas gerenciais que discutem a flexibilização da vedação ao nepotismo a partir de possíveis impactos sobre a eficiência. Ainda que esses estudos ofereçam contribuições relevantes, permanece insuficientemente explorada a análise das decisões judiciais como arenas institucionais de produção e legitimação de arranjos organizacionais. Em especial, carece maior aprofundamento a investigação de como a distinção jurisprudencial entre cargos políticos e administrativos pode contribuir para reprodução de padrões históricos de personalização e hierarquização do poder na Administração Pública.

Nesse debate, o arcabouço teórico sobre o patrimonialismo oferece instrumental relevante para compreender a persistência da confusão entre esferas pública e privada na formação do Estado brasileiro, conforme discutido por Raymundo Faoro (2001) e Sérgio Buarque de Holanda (1995). Todavia, sua ênfase histórico-institucional pode ser enriquecida pelo diálogo com a teoria da colonialidade do poder, formulada por Aníbal Quijano (2005), o qual permite examinar como padrões históricos de dominação e hierarquização se naturalizam e se reproduzem em práticas institucionais contemporâneas. Enquanto o patrimonialismo ilumina a dimensão estrutural da personalização do poder na formação do Estado, a colonialidade do poder possibilita analisar os fundamentos simbólicos e epistemológicos que sustentam distinções institucionais e legitimam exceções seletivas à impessoalidade administrativa.

A escolha por esse diálogo teórico se insere em um movimento de valorização de abordagens críticas enraizadas no pensamento social latino-americano e brasileiro. Nos últimos anos, correntes dissidentes no campo da Administração e dos Estudos Organizacionais têm estimulado a incorporação de perspectivas decoloniais, do pensamento social brasileiro e da chamada Administração Política, buscando ampliar o repertório analítico tradicionalmente mobilizado na área. Nesse sentido, a análise de decisões judiciais à luz dessas vertentes permite

problematizar como determinadas distinções jurídico-institucionais podem contribuir para a manutenção de padrões históricos de hierarquização e personalização do poder.

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: em que medida a distinção jurisprudencial entre cargos políticos e administrativos, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.133.118, pode ser interpretada como mecanismo de reprodução de padrões patrimonialistas associados à colonialidade do poder na Administração Pública brasileira?

O objetivo geral consiste em analisar a fundamentação adotada no referido julgamento, examinando como a flexibilização interpretativa da vedação ao nepotismo, por meio da distinção entre cargos políticos e administrativos, pode ser compreendida como mecanismo de reprodução de padrões patrimonialistas associados à colonialidade do poder, bem como seus possíveis efeitos institucionais sobre a profissionalização da burocracia estatal.

Para tanto, adota-se abordagem qualitativa de natureza teórico-analítica, baseada em pesquisa bibliográfica, com base em fontes secundárias, tais como livros, periódicos científicos, legislação e o próprio acórdão do caso analisado. A análise orienta-se pela revisão crítica da literatura sobre patrimonialismo, profissionalização burocrática e colonialidade do poder, articulada ao exame da fundamentação construída pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento em questão.

Ao deslocar o foco do debate da mera constitucionalidade formal para os efeitos institucionais das distinções jurisprudenciais, o estudo contribui para o campo da Administração Pública ao examinar decisões judiciais como mecanismos de produção e legitimação de arranjos organizacionais.

2. Referencial Teórico

2.1 Patrimonialismo e personalização do poder no Estado brasileiro

Em *Raízes do Brasil*, de Holanda (1995), e em *Os donos do poder*, de Faoro (2001), evidencia-se que o Estado brasileiro se estruturou sob forte influência da lógica patrimonialista, na qual governantes e elites políticas passaram a agir como se fossem proprietários da máquina pública, apropriando-se de cargos, recursos e decisões estatais em benefício de interesses particulares, em detrimento do interesse público.

No caso de *Raízes do Brasil,* a análise não se limita a uma descrição cultural da sociedade brasileira, mas aponta para um padrão relacional estruturado historicamente, no qual a herança patriarcal moldou a forma de exercício das funções públicas. Nessa perspectiva, a dificuldade de diferenciação entre o privado e o público não se configura como traço psicológico, mas como elemento constitutivo da formação institucional do Estado. Como ressalta o autor,

> No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização [...] ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje. [...] Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção entre os domínios do privado e do público. (Holanda, 1995, p. 145)

Partindo dessa premissa, a personalização das relações sociais projeta-se sobre o funcionamento das instituições, contribuindo para a internalização de práticas em que vínculos pessoais e critérios subjetivos influenciam decisões que deveriam estar orientadas por parâmetros impessoais.

Ainda na mesma linha interpretativa, Faoro (2001) compreende a experiência política brasileira como marcada por um funcionamento verticalizado do poder, no qual a soberania popular se manifesta de forma limitada, apesar da existência de instituições formalmente democráticas. Para o autor, a formação de um estamento burocrático relativamente fechado permitiu que o controle do aparato estatal se concentrasse em minorias dirigentes, que operam como mediadoras entre a sociedade e o poder político. Nesse modelo, as decisões fundamentais tendem a permanecer sob domínio de grupos restritos, enquanto à maioria da população cabe um papel reduzido de participação e controle.

Diferentemente de contextos democráticos nos quais as elites políticas estão submetidas a mecanismos efetivos de responsabilização, no patrimonialismo brasileiro a elite dirigente tende a consolidar-se como um grupo dotado de capacidade de autopreservação, apropriando-se do aparato estatal como instrumento de preservação do comando político. Ainda que as instituições atuem de maneira normativa e constitucional, elas não conseguem romper integralmente essa estrutura, operando, em grande medida, como instâncias de acomodação de conflitos, e não como vetores de transformação institucional (Faoro, 2001).

Desse modo, o patrimonialismo não deve ser compreendido apenas como uma herança superada ou como traço cultural difuso, mas como matriz estrutural que pode ser reatualizada por meio de arranjos institucionais contemporâneos. Nesse contexto, decisões judiciais que ampliam os espaços de discricionariedade na ocupação de

cargos públicos, especialmente quando relativizam limites normativos destinados a preservar a impessoalidade, podem operar como mecanismos de legitimação institucional de práticas personalistas sob roupagem constitucional.

2.2 Colonialidade do poder e reprodução de hierarquias institucionais

Assim, o que se convencionou denominar patrimonialismo ou estamento burocrático descrito por Faoro (2001) pode ser reinterpretado, em perspectiva ampliada, como uma das manifestações históricas da colonialidade. Não se trata apenas da confusão entre o público e o privado, mas da permanência de uma matriz classificatória que define quem pode governar, quem pode decidir e quem é legitimado a ocupar posições de autoridade.

Desse modo, a apropriação do Estado por grupos restritos não pode ser compreendida apenas como disfunção administrativa ou desvio institucional, mas como expressão histórica de uma racionalidade de poder constituída no interior da experiência colonial e continuamente atualizada nas estruturas estatais posteriores. A persistência de padrões de seletividade social no acesso às posições estratégicas revela que a modernização administrativa não implicou, necessariamente, ruptura com as hierarquias originárias que organizaram o poder na América Latina.

A noção de colonialidade do poder, desenvolvida por Quijano (2005), permite compreender que a formação das estruturas estatais na América Latina não se deu apenas sob a lógica da exploração econômica, mas a partir da consolidação de um padrão duradouro de dominação baseado na articulação entre hierarquia racial, divisão do trabalho e controle da autoridade. A colonialidade, nesse sentido, constitui um princípio organizador das relações sociais que ultrapassa o período histórico do colonialismo formal, projetando-se sobre as instituições contemporâneas.

Segundo Quijano (2005), a colonização instituiu uma classificação social fundada na ideia de raça, a partir da qual se definiram posições diferenciadas de acesso ao trabalho, ao conhecimento e ao exercício do mando. Ainda que espanhóis e portugueses pudessem desempenhar atividades econômicas diversas, o controle das posições superiores da administração colonial, tanto civil quanto militar, permaneceu concentrado em segmentos específicos da elite, notadamente vinculados à nobreza. Tal arranjo não configurava mera distinção funcional, mas a institucionalização de critérios de pertencimento social como fundamento legítimo da autoridade.

Esse padrão de concentração do poder produziu efeitos que se sedimentaram historicamente. A colonialidade do poder não se limita, portanto, à exploração econômica ou à dominação política direta; ela estrutura também os critérios de legitimidade que definem quem é reconhecido como apto ao exercício da autoridade. Ao articular raça, posição social e controle institucional, consolidou-se um modelo de organização estatal no qual o acesso às posições estratégicas não se baseava em critérios universais, mas em vínculos de pertencimento a grupos hierarquicamente reconhecidos.

No contexto brasileiro, essa matriz contribui para interpretar a persistência de práticas personalistas e verticalizadas mesmo após a institucionalização de princípios formais de legalidade e impessoalidade. A concentração de poder decisório em cargos estratégicos, a ampliação de espaços de discricionariedade e a naturalização de critérios informais de nomeação podem ser compreendidas não apenas como resquícios patrimonialistas, mas como expressões contemporâneas de uma lógica hierárquica mais profunda, na qual autoridade e confiança se vinculam a redes de proximidade social e política.

Além disso, ao enfatizar que a colonialidade também opera na dimensão epistemológica, Quijano (2005), evidencia que o próprio conceito de competência e mérito pode ser historicamente construído a partir de matrizes eurocêntricas de validação. Assim, os critérios aparentemente técnicos de seleção podem coexistir com mecanismos implícitos de reconhecimento simbólico que reproduzem hierarquias.

A partir do conceito de colonialidade do poder formulado por Quijano (2005), a exclusão de cargos políticos da vedação ao nepotismo não pode ser tratada como simples questão técnica. Trata-se de decisão que incide sobre os critérios de legitimação do acesso à autoridade estatal.

Ao ampliar exceções à regra da impessoalidade, o Judiciário pode acabar reforçando a associação histórica entre poder público e vínculos de pertencimento ou confiança pessoal. Sob a aparência de neutralidade constitucional, essa flexibilização interpretativa tende a legitimar hierarquias já sedimentadas e a tensionar o projeto de profissionalização burocrática previsto na Constituição.

2.3 Profissionalização burocrática

No esforço de superação do patrimonialismo que marcou a formação do Estado brasileiro, sucessivas reformas administrativas buscaram estruturar um modelo de profissionalização burocrática. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, representou marco relevante na institucionalização de práticas

racionais-legais inspiradas no modelo burocrático clássico. Posteriormente, a reforma gerencial da década de 1990 introduziu uma perspectiva orientada para resultados, enfatizando a eficiência e o controle de desempenho (Corralo & Zanella, 2021).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa uma resposta normativa ao legado histórico do personalismo e do patrimonialismo que marcaram a formação do Estado brasileiro, ao estabelecer, no art. 37, caput, os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência como fundamentos normativos da Administração Pública (Brasil, 1988). Tais princípios configuram parâmetros de validade dos atos administrativos e instrumentos de contenção de práticas personalistas.

No que se refere à investidura em cargos públicos, o art. 37, II, instituiu a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público como regra geral, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei como de livre nomeação e exoneração. Para Bresser-Pereira (1996), a constitucionalização do concurso público representou avanço significativo na consolidação da profissionalização administrativa, ao limitar o empreguismo e reforçar critérios universais de acesso (Brasil, 1988, art. 37) .

Entretanto, a própria ordem constitucional preservou espaços de discricionariedade por meio dos cargos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Tais cargos podem ser providos independentemente de vínculo prévio com a administração, diferentemente das funções de confiança, que devem ser exercidas exclusivamente por servidores efetivos (Bergue, 2020).

Conforme observa Graef (2008), a ampliação das funções de confiança destinadas a servidores efetivos representou tentativa de fortalecimento da profissionalização. Contudo, resistências políticas limitaram a redução do campo de nomeações livres, preservando significativa margem de discricionariedade no preenchimento de cargos estratégicos.

Nesse cenário, a ocupação de cargos em comissão com base em critérios subjetivos ou de alinhamento político evidencia a coexistência de lógicas distintas de legitimação da autoridade no interior da administração pública. Se, por um lado, a racionalidade burocrática pressupõe universalismo e impessoalidade, por outro, a permanência de espaços de livre nomeação pode favorecer a reprodução de redes de confiança pessoal e pertencimento político.

Articulando-se com a discussão anterior, é possível sustentar que tais práticas não representam apenas sobrevivências patrimonialistas, mas também a atualização de uma matriz histórica de hierarquização do acesso ao poder. A colonialidade do poder ilumina essa tensão ao demonstrar que, mesmo sob a égide de um ordenamento jurídico orientado por princípios universalistas, subsistem mecanismos informais de reconhecimento e legitimação que influenciam o acesso às posições estratégicas do Estado.

Assim, a profissionalização burocrática instituída pela Constituição de 1988 estruturou-se como projeto de contenção do personalismo e de consolidação de critérios universais de acesso e exercício da função pública.

2.4 Nepotismo, discricionariedade e distinção entre cargos políticos e administrativos

A consolidação da vedação ao nepotismo no ordenamento jurídico brasileiro resultou de um processo institucional voltado à reafirmação da impessoalidade como princípio estruturante da Administração Pública brasileira. A Resolução n. 07 (Brasil, Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2005) representou marco inicial relevante ao estabelecer limites objetivos à nomeação de parentes no âmbito do Poder Judiciário. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal (2008) editou a Súmula Vinculante n. 13, estendendo a vedação ao nepotismo a todos poderes e níveis federativos.

A referida Súmula Vinculante consolidou entendimento segundo o qual a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau para cargos em comissão, funções de confiança ou funções gratificadas viola a Constituição Federal, especialmente os princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2008). A relevância da súmula não reside apenas em seu conteúdo normativo, mas em sua função, atuando como instrumento de proteção de práticas personalistas no interior do Estado.

A vedação ao nepotismo opera como mecanismo de reforço ao projeto constitucional de profissionalização da Administração Pública inaugurado com a Constituição de 1988. Ao limitar a nomeação com base em vínculos familiares, a súmula fortalece os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e igualdade no acesso aos cargos públicos.

Arakaki e Ortiz (2011, como citado em Corralo & Zanella, 2021) oferecem relevante contribuição acerca das repercussões negativas do nepotismo na administração pública, evidenciando que seus efeitos ultrapassam a esfera meramente organizacional. Ao privilegiar relações de parentesco com a autoridade nomeante, institui-se um critério particularista e excludente que compromete a isonomia de acesso às funções públicas, favorecendo um grupo restrito em detrimento de outros indivíduos igualmente qualificados.

Entretanto, a interpretação subsequente da Súmula Vinculante n. 13 acabou por instituir uma espécie de zona de exceção ao princípio da impessoalidade ao afastar da sua incidência os chamados cargos de natureza política. A distinção entre cargos administrativos e cargos políticos, especialmente no que se refere a Ministros de Estado, Secretários Municipais, sob o argumento de que tais funções exigiriam relação de confiança política direta com a autoridade nomeante.

Essa distinção não se encontra expressamente prevista no texto da súmula nem decorre de diferenciação explícita na Constituição quanto ao alcance da aplicação dos princípios da administração pública. Trata-se, portanto, de construção jurisprudencial que amplia o espaço de discricionariedade no provimento dos cargos situados na cúpula governamental. Ao sustentar que a vedação se restringe a cargos "estritamente administrativos", o Tribunal introduz critério interpretativo que desloca o eixo de proteção da impessoalidade para a esfera de controle apenas de abusos evidentes, como manifesta inaptidão técnica ou ausência de idoneidade moral.

A controvérsia foi sistematizada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.133.118, com repercussão geral reconhecida, no qual se discutiu a constitucionalidade de lei municipal que excepciona o cargo de Secretário da vedação ao nepotismo. No voto relator, prevaleceu o entendimento de que a natureza política do cargo justifica tratamento diferenciado, ressalvadas hipóteses de nepotismo cruzado ou flagrante desvio de finalidade.

Sob perspectiva crítica, essa fundamentação suscita questionamentos relevantes. Ao afirmar que cargos políticos se submetem a regime distinto quanto à incidência da vedação ao nepotismo, o Tribunal parece pressupor que a confiança política pode prevalecer sobre a exigência de impessoalidade. No entanto, a Constituição não estabelece hierarquia entre os princípios do art. 37 nem restringe sua aplicabilidade aos agentes administrativos em sentido estrito. Ao contrário, tais princípios conformam toda atuação estatal, inclusive a de agentes políticos.

Essa interpretação, ao sinalizar que a nomeação de parentes para cargos políticos é, em regra, admissível, desde que ausente prova de inaptidão ou má-fé, o Tribunal redefine os limites da discricionariedade na alta administração. Com isso, reabre-se espaço para a naturalização de vínculos familiares como critério legítimo de acesso à autoridade estatal, sobretudo na esfera estratégica do governo.

Essa compreensão impacta diretamente o projeto de profissionalização burocrática. Se a vedação ao nepotismo funciona como instrumento de contenção do personalismo, sua relativização na cúpula governamental cria zona institucional de menor densidade impessoal. Tal assimetria pode gerar efeito simbólico e prático: de um lado, enfraquece a coerência sistêmica da impessoalidade como princípio estruturante; de outro, altera incentivos políticos, estimulando a ocupação de cargos estratégicos por redes de confiança familiar sob justificativa de natureza política.

A partir da ideia de colonialidade do poder desenvolvida por Quijano (2005), essa flexibilização pode ser compreendida como movimento que incide sobre os critérios de legitimação do acesso à autoridade. Ao validar exceções à regra da impessoalidade, o Judiciário corre o risco de reforçar a associação histórica entre exercício do poder e vínculos de pertencimento, conferindo-lhes validação constitucional. Nesse contexto, a distinção entre administração e governo deixa de ser apenas categorial e passa a operar como mecanismo institucional de reintrodução do personalismo no núcleo decisório do Estado.

Assim, a análise crítica da fundamentação adotada no julgamento revela que a flexibilização interpretativa da vedação ao nepotismo não constitui mero ajuste técnico, mas decisão com potencial de reconfigurar os limites da profissionalização burocrática. Ao relativizar a incidência da impessoalidade justamente nos cargos de maior relevância política, o Tribunal tensiona o equilíbrio entre autonomia governamental e racionalidade administrativa, produzindo efeitos institucionais que merecem análise cuidadosa.

3. Método

O presente artigo investiga em que medida a distinção jurisprudencial entre cargos políticos e administrativos, firmada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.133.118, pode ser interpretada como mecanismo de reprodução de padrões patrimonialistas associados à colonialidade do poder na Administração Pública brasileira.

Para tanto, adota-se como estratégia metodológica a pesquisa bibliográfica, com base em fontes secundárias, tais como livros, periódicos científicos, legislação e o próprio acórdão do caso analisado. O estudo assume abordagem qualitativa de natureza teórico-analítica, orientada pela revisão bibliográfica e análise crítica da fundamentação construída pelo Supremo Tribunal Federal no referido julgamento.

No plano procedimental, emprega-se a análise do acórdão e dos votos proferidos, sob enfoque crítico, partindo da hipótese de que, embora o arcabouço normativo tenha se sofisticado, persistem dinâmicas relacionais que se reconfiguram no interior da legalidade formal, preservando espaços de reprodução de poder.

A interpretação é conduzida à luz do referencial teórico estruturado em cinco eixos analíticos: (i) reconstrução conceitual do patrimonialismo; (ii) colonialidade do poder e reprodução de hierarquias institucionais; (iii) consolidação

histórica e normativa do princípio da impessoalidade; (iv) nepotismo, discricionariedade e distinção entre cargos políticos e administrativos; e (v) exame crítico da flexibilização da Súmula Vinculante nº 13 no contexto do julgamento analisado.

4. Resultados e Discussões

A interpretação majoritária conferida à Súmula Vinculante 13, ao distinguir entre "administração" e "governo" para fins de aplicação da vedação ao nepotismo, o Supremo Tribunal Federal introduz uma assimetria na incidência dos princípios do art. 37 da Constituição Federal. Embora tais princípios, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, possuam natureza estruturante e alcance transversal, sua aplicação passa a operar com intensidade diferenciada conforme o nível hierárquico do cargo.

A partir dessa construção jurisprudencial, consolida-se um regime diferenciado de controle: enquanto os cargos administrativos permanecem rigidamente submetidos à vedação ao nepotismo, os cargos situados na cúpula governamental passam a admitir margem ampliada de discricionariedade, condicionada apenas à ausência de nepotismo cruzado, manifesta inaptidão técnica ou falta de idoneidade moral.

A vedação ao nepotismo não constitui apenas instrumento de moralização administrativa, mas mecanismo de proteção da racionalidade impessoal que fundamenta o modelo burocrático constitucional. Ao limitar nomeações baseadas em vínculos familiares, a regra reforça critérios universalistas de acesso ao exercício da função pública e reduz práticas personalistas na Administração Pública.

Com a flexibilização aplicada aos cargos políticos, observa-se a criação de uma zona institucional de discricionariedade ampliada na alta administração. Ainda que se reconheça a natureza política dessas funções e a necessidade de confiança para sua ocupação, a admissão de parentes como titulares de cargos estratégicos altera os parâmetros de legitimação do provimento, deslocando o eixo decisório de critérios predominantemente impessoais para critérios vinculados à confiança pessoal.

A referência a precedentes nos quais se destacou a centralidade da moralidade e da impessoalidade, como manifestações da Ministra Cármen Lúcia no contexto da consolidação da vedação ao nepotismo, evidencia que a própria Corte reconheceu, em momentos anteriores, o caráter estruturante desses princípios. A interpretação posterior, ao admitir exceção para agentes políticos, não decorre de alteração textual da Constituição ou da súmula, mas de construção entendimento fundamentada na distinção funcional entre atos de governo e atos administrativos (Brasil, 2008, como citado em Corralo & Zanella, 2021).

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.133.118, essa distinção foi reafirmada sob o argumento de que cargos políticos demandariam grau elevado de confiança pessoal, justificando tratamento diferenciado. Entretanto, tal fundamentação implica redefinição dos limites da impessoalidade justamente no nível mais elevado da estrutura estatal. Ao admitir que a vedação ao nepotismo não incide automaticamente sobre a cúpula governamental, o Tribunal estabelece padrão de controle concentrado na verificação de abusos concretos, e não na vedação estrutural da prática.

O efeito dessa decisão é a consolidação de um modelo dual de incidência da impessoalidade: rigor normativo na base administrativa e maior deferência à discricionariedade na esfera superior de governo. Essa assimetria pode repercutir sobre a lógica de profissionalização burocrática ao criar incentivos distintos para o provimento de cargos conforme sua posição hierárquica.

A partir da noção de colonialidade do poder formulada por Quijano (2005), é possível compreender essa dinâmica como manifestação contemporânea de critérios diferenciados de legitimação da autoridade. Se a profissionalização administrativa busca universalizar parâmetros de acesso e exercício do poder estatal, a ampliação de exceções na cúpula governamental tende a preservar espaços nos quais vínculos de pertencimento e confiança pessoal continuam a desempenhar papel relevante.

Não se trata de afirmar a inconstitucionalidade da interpretação adotada, mas de reconhecer que sua fundamentação produz efeitos estruturais. Ao relativizar a incidência automática da vedação ao nepotismo nos cargos políticos, o Tribunal redefine os contornos institucionais do princípio da impessoalidade e, consequentemente, os limites do projeto de burocracia profissional estabelecido pela Constituição de 1988.

Assim, os resultados indicam que a flexibilização da Súmula Vinculante n. 13 não representa apenas ajuste interpretativo pontual, mas reconfiguração na arquitetura de controle da Administração Pública. A decisão preserva a possibilidade de nomeação de parentes na esfera política superior, condicionando-a a critérios de qualificação e idoneidade, mas altera a lógica preventiva que orientava a vedação estrutural ao nepotismo. Esse deslocamento de entendimento, embora fundamentado na autonomia política, produz impacto institucional direto sobre o alcance e a consistência da profissionalização burocrática no Estado brasileiro.

Considerações finais

Este estudo analisou criticamente a fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal na flexibilização da Súmula Vinculante 13 quanto aos cargos de natureza política, a partir da controvérsia constitucional consolidada no julgamento do Recurso Extraordinário 1.133.118. A análise evidenciou que, embora a súmula tenha representado avanço relevante na afirmação da impessoalidade como princípio estruturante da Administração Pública, a flexibilização de sua aplicação aos cargos políticos ampliou a discricionariedade institucional na alta administração, contribuindo para a consolidação de um padrão assimétrico de responsabilização no interior do Estado, caracterizado por maior rigidez normativa na burocracia administrativa e maior deferência às decisões políticas nas instâncias superiores de governo.

À luz do referencial da colonialidade do poder desenvolvido por Quijano (2005), essa assimetria pode ser interpretada como manifestação contemporânea de estruturas históricas de legitimação da autoridade que preservam, nas camadas superiores da administração estatal, espaços institucionais nos quais vínculos de pertencimento, proximidade política e confiança pessoal permanecem juridicamente admissíveis.

Nesse sentido, a flexibilização da Súmula Vinculante n. 13 não apenas redefine o alcance da vedação ao nepotismo, mas também tensiona o projeto constitucional de profissionalização burocrática ao relativizar a universalidade dos critérios impessoais no acesso às posições estratégicas do Estado.

Como limitação, destaca-se o caráter predominantemente bibliográfico da investigação. Não foram examinados dados empíricos acerca da incidência de nomeações de parentes para cargos políticos após o julgamento do Recurso Extraordinário 1.133.118, tampouco analisadas decisões posteriores que pudessem indicar a consolidação ou eventual revisão da tese firmada. Assim, as conclusões concentram-se no plano normativo-interpretativo e em seus potenciais efeitos institucionais.

Sugere-se, para pesquisas futuras, o desenvolvimento de estudos empíricos sobre a aplicação da tese fixada no Recurso Extraordinário 1.133.118, especialmente no que se refere aos critérios de "aptidão técnica" e "idoneidade moral" mobilizados para legitimar nomeações em cargos políticos. Investigações comparativas entre entes federativos, bem como análises quantitativas das nomeações realizadas após a consolidação da orientação jurisprudencial, poderão contribuir para avaliar em que medida o padrão decisório vigente fortalece, tensiona ou limita o processo de profissionalização burocrática na Administração Pública brasileira.

Adicionalmente, pesquisas que articulem análise jurisprudencial, dados administrativos e estudos organizacionais poderão oferecer compreensão mais abrangente sobre os efeitos institucionais dessas interpretações jurídicas na configuração da alta administração pública e na dinâmica de profissionalização da burocracia estatal.

Por fim, esta pesquisa contribui para a ampliação do repertório analítico tradicionalmente mobilizado na área de administração pública ao problematizar como determinadas distinções jurídico-institucionais podem favorecer a manutenção de padrões históricos de hierarquização e personalização do poder no interior do Estado. Ao mesmo tempo, contribui para o debate sobre os desafios da profissionalização da burocracia brasileira, ao indicar que a superação de práticas patrimonialistas permanece condição fundamental para o fortalecimento dos princípios republicanos e da impessoalidade na Administração Pública. Nesse contexto, sugere-se a adoção de parâmetros objetivos de competência e experiência profissional para o exercício de funções estratégicas, de modo a equilibrar a dimensão da confiança política com a exigência de capacidade administrativa na condução de políticas públicas. Ademais, evidencia-se a importância de ampliar instrumentos de transparência nas nomeações públicas, mediante a divulgação de critérios de escolha, currículos dos nomeados e justificativas institucionais para a ocupação de cargos estratégicos, medidas que podem reduzir assimetrias informacionais e ampliar o controle social sobre decisões marcadas por elevada discricionariedade política. Por fim, ressalta-se a relevância de estratégias voltadas à profissionalização da alta burocracia, como programas de desenvolvimento de lideranças públicas, sistemas de avaliação de desempenho e mecanismos de governança orientados à prevenção de conflitos de interesse, capazes de aproximar a ocupação de cargos estratégicos do projeto constitucional de construção de uma administração pública orientada pelos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Referências:

Bergue, S. T. (2020). *Gestão estratégica de pessoas no setor público* (2ª ed.). Fórum.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.

Brasil. (2006). *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.* Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2008). *Súmula Vinculante n. 13*. Veda o nepotismo na administração pública direta e indireta. https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula13/false

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2018). *Recurso Extraordinário nº 1.133.118/SC.* Relator: Min. Luiz Fux.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7–39.

Cavalcante, P. L. C., & Carvalho, P. S. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51(1). https://dspace.almg.gov.br/retrieve/113762/142464.pdf

Corralo, G. S., & Zanella, F. R. (2021). A Súmula Vinculante n. 13 e a nomeação de diretores de agências reguladoras e embaixadores. *Prisma Juridico*, 20(2), 275–295. https://doi.org/10.5585/prismaj.v20n2.18196

Faoro, R. (2001). *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro (*4ª ed.). Globo.

Filipin, V. (2018). Administração Pública, jurisdição constitucional e vedação ao nepotismo: A construção normativa do STF na Súmula Vinculante n. 13 e a salvaguarda dos princípios da moralidade e impessoalidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 4(1), 37–55. https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4300

Graef, A. (2008). Cargos em comissão e funções de confiança: Diferenças conceituais e práticas. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – ResPvblica,* 7(2), 61–72. https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/estudos/graef_2008_respvblica_cargos_comissao.pdf

Holanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil* (26ª ed.). Companhia das Letras.

Maia, F. J. F., & Farias, M. H. V. (2020). Colonialidade do poder: A formação do eurocentrismo como padrão de poder mundial por meio da colonização da América. *Interações*, 21(3), 577–596. https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/2300

Quijano, A. (2005). Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas* (pp. 117–142). CLACSO.