



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**COMARCA DE MANAUS**  
**3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE MANAUS -**  
**FAZENDA PÚBLICA - PROJUDI**  
Rua Valério Botelho de Andrade, s/n - Fórum Des.Euza Maria Naice de Vasconcelos,4o.andar  
- São Francisco - Manaus/AM - CEP: 69.079-265 - Fone: (92)3303-5052 - E-mail:  
3vara.fazenda@tjam.jus.br

---

Processo n.: 0038716-47.2025.8.04.1000  
Classe processual: Ação Civil de Improbidade Administrativa  
Assunto principal: Violação aos Princípios Administrativos  
Autor(s): Ministério Público  
Réu(s): Samuel da Costa Monteiro

---

**SENTENÇA**

**Vistos, etc...**

Trata-se de **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**, ajuizada pelo **Ministério Público do Estado do Amazonas**, em face de **Samuel da Costa Monteiro**, Vereador da Câmara Municipal de Manaus (CMM).

Afirma na Inicial que o requerido, no exercício de seu mandato, praticou nepotismo ao **nomear três concunhados** para cargos comissionados em seu gabinete, mais precisamente: **Elias Lima de Paula**: admitido em 02/02/2015 e exonerado em 31/12/2022; **Keila Regina Pereira Cavalcante**: admitida em 01/01/2013, ativa no gabinete; **Cristiane de Matos Cavalcante**: admitida em 01/01/2013, ativa no gabinete.

Aduz que tal ato viola a Súmula Vinculante n.º 13 do STF, motivo pelo qual pugna pela condenação do réu às sanções do art. 12, III, da Lei Federal n.º 8.429/92.

Contestação do requerido no ID. 47.1 na qual alega as preliminares de inépcia, ilegitimidade passiva e prescrição. No mérito, sustentou que os concunhados não são parentes



para fins civis (art. 1.595, §1º, CC), inexistindo nepotismo.

Este juízo saneou o feito na decisão de ID. 55.1, na qual afastou as preliminares suscitadas.

Em decisão de ID. 66.1 esta magistrada deferiu pedido de produção de prova do demandado e determinou expedição de ofícios requisitando informações da Câmara Municipal, da Controladoria-Geral do Município e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Os referidos órgãos prestaram informações, conforme se verifica nos IDs. 73.1, 74.1 e 75.1.

As partes manifestaram-se (IDs. 84.1 e 85.1) a respeito dos documentos novos carreados aos autos.

Após, este juízo oportunizou que as partes apresentassem alegações finais no ID. 88.1.

Alegações finais do Ministério Público no ID. 98.1 na qual argumenta que: a) a nomeação de concunhados configura nepotismo, uma vez que o STF possui entendimento de que o conceito de parentesco para fins administrativos é mais amplo que o do Código Civil; b) a manutenção de parentes por afinidade no gabinete, em cargos de confiança, afronta diretamente os princípios da moralidade e impessoalidade; c) o dolo está caracterizado pela vontade livre e consciente do Vereador em nomear e manter pessoas com quem possui vínculo familiar próximo, visando o interesse pessoal em detrimento do público.

Alegações finais do Réu no ID 101.1, na qual alega que: a) o art. 1.595, §1º do Código Civil, concunhados não são considerados parentes por afinidade, o que afastaria a incidência da Súmula Vinculante n.º 13; b) não houve má-fé ou intenção de lesar a administração e que as nomeações foram baseadas na confiança técnica e política, sem a finalidade ilícita exigida pela Lei Federal n.º 14.230/2021; c) as sanções pleiteadas pelo MP são desproporcionais frente ao fato de que os servidores efetivamente prestaram os serviços para os quais foram nomeados.

### **É o relatório. Decido.**

Com o advento da Lei Federal n. 14.230/21, o art. 11 da Lei Federal n. 8429/92 foi modificado no sentido de indicar rol taxativo para caracterizar a prática do ato de improbidade



que atenta contra os princípios da Administração Pública, a saber:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas:**

~~I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;~~

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;~~

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;~~

~~IV - negar publicidade aos atos oficiais;~~

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~V - frustrar a licitude de concurso público;~~

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;~~

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

~~IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)~~

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018)~~

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XI - nomear 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; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Como se percebe, na redação atual do dispositivo legal supra, a caracterização do ato ímprobo que atenta contra os princípios da Administração Pública demanda a existência de ato doloso omissivo ou comissivo e **depende da caracterização de uma das condutas descritas nos respectivos incisos, ou seja, trata-se de rol taxativo.**

Assim, as inovações se apresentam, inequivocamente, mais benéficas aos réus e as sanções pela prática de ato de improbidade administrativa compõem o Direito Administrativo Sancionador, que por sua vez constitui modalidade do Direito Sancionador, como decorre da Constituição Federal:

"Art. 37. (...)

**"§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível."**

A nova redação do art. 1º, § 4º dada pela Lei Federal n. 14.230/21 dispõe no mesmo sentido:

"Art. 1º. O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

"§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador."

Outrossim, os grandes mestres Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira corroboram tal posicionamento:

"As sanções penais e administrativas, em razão de suas semelhanças, submetem-se a regime jurídico similar, com a incidência de princípios comuns que conformariam o Direito Público Sancionador, especialmente os direitos, garantias e princípios fundamentais consagrados no CRFB, tais como: a) legalidade, inclusive a tipicidade (art. 5º, II e XXXIX; art. 37); b) princípio da irretroatividade (art. 5º, XL); c) pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); d) individualização da pena (art. 5º, XLVI); e) devido processo legal (art. 5º, LIV); f) contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV); g) razoabilidade e proporcionalidade (art. 1º e art. 5º, LIV); etc."



" No rol exemplificativo, destaca-se o princípio da irretroatividade previsto no art. 5º, XL, da CRFB que dispõe: 'a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu'. Não obstante a expressa referência à 'lei penal', o referido princípio deve ser aplicado, também ao Direito Administrativo Sancionador, inclusive no campo da improbidade administrativa. Em consequência, a norma sancionadora mais benéfica deve retroagir para beneficiar o réu na interpretação e aplicação dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa. "

" A aplicação da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica encontra previsão, ainda, no art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica, que não restringe a incidência do princípio ao Direito Penal, motivo pelo qual seria plenamente possível a sua aplicação às ações de improbidade administrativa. "

(...)

"A possibilidade de retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa é reforçada pelo art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, inserido pela Lei 14.230/2021, que determina a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de improbidade. "

(...)

"Assim como a aplicação do art. 5º, XL, da CRFB impediu a aplicação retroativa da Lei de Improbidade Administrativa para punir fatos praticados antes de sua vigência, em razão do seu caráter sancionatório e gravoso, é preciso agora, reconhecer a retroatividade das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 que sejam consideradas benéficas aos acusados de improbidade."

" Em consequência, a nova redação conferida ao art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/2021, que excluiu a modalidade culposa de improbidade administrativa por lesão ao erário, deve retroagir para alcançar fatos pretéritos."

" Idêntico entendimento deve ser aplicado às hipóteses de revogação dos incisos I, II, IX e X do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, bem como aos casos de ações de improbidade fundadas em violação aos princípios da Administração que não se enquadrem nas condutas descritas nos incisos atuais do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. "

(...)

**"Em resumo, não deve ser admitida a propositura de ação de improbidade fundada em suposta culpa do acusado, em razão da extinção da modalidade culposa até então prevista no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, ou baseada em dolo genérico, tendo em vista a superação do entendimento jurisprudencial pelo comando do art. 1º, § 2º da Lei de Improbidade Administrativa, bem como por condutas que não constam do rol taxativo da atual reação do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. "**

**" Os processos eventualmente existentes, fundados nos citados argumentos, deverão ser extintos, com julgamento de mérito pela impossibilidade jurídica do pedido acusatório. "**

(Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa"Ed. Forense 2.022 Cap. I



p. 08/11).

Desta feita, ressalto que o ato ímprobo elencado na exordial, qual seja, nepotismo figura no rol taxativo do referido dispositivo legal, mais precisamente em seu inciso XI. Assim, não há de se falar em ausência de tipicidade ou impossibilidade de aplicação da norma ao caso concreto.

Exposta colação ao tema, **passo a analisar a controvérsia quanto à nomeação de concunhados adequar-se à vedação de nepotismo da Súmula Vinculante n.º 13.**

A configuração de nepotismo na nomeação de um **concunhado** é um tema que apresenta nuances importantes na legislação e na jurisprudência brasileira.

Ao analisar a letra fria da lei civil, **o concunhado não é considerado parente**, o que afastaria a configuração objetiva de nepotismo. O Código Civil brasileiro define de forma restrita quem são os parentes por afinidade, a saber:

Art. 1.595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade.

§ 1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro.

Dessa forma, a afinidade na linha colateral finda **no cunhado** (irmão do cônjuge), ou seja, o cônjuge do cunhado (o concunhado) não possui vínculo de parentesco jurídico com você, o que afastaria a aplicação da **Súmula Vinculante n.º 13** a qual veda o nepotismo na Administração Pública e proíbe a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, **até o terceiro grau**.

**No entanto**, é forçoso reconhecer que os tribunais têm analisado o caso sob a ótica do **desvio de finalidade** e do **favorecimento pessoal**. Em suma, a interpretação da norma de forma restritiva é incompatível com a jurisprudência consolidada do **Supremo Tribunal Federal**.

No julgamento da **AgR Rcl 26.448 RJ**, a Corte Suprema firmou que:

"O conceito de parentesco para efeitos da incidência da Súmula não coincide com o do Código Civil, pois o problema não é de definir quais são os parentes para efeitos civis, mas definir quais aquelas pessoas que, sob a classe de parentela, tendem a ser escolhidas, não por interesse público, mas por interesse de caráter pessoal."

Neste sentido:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. **NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE N . 13. CONCEITO DE PARENTESCO DO CÓDIGO CIVIL. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE** . CARGO DE NATUREZA POLÍTICA. SERVIDOR COM VÍNCULO EFETIVO. CONFLITO DE



INTERESSE CONFIGURADO. **APLICABILIDADE DA SÚMULA.** AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O nepotismo subverte os valores que devem pautar o desempenho das funções administrativas. Ao invés de se avaliar a pessoa subordinada à autoridade nomeante por critérios de eficiência, privilegiam-se critérios alheios ao bom desempenho da Administração . 2. A proibição ao nepotismo decorre diretamente dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência e é evidente que eles também incidem sobre os chamados cargos políticos. Quanto mais próximo da legitimidade do voto popular, maior a responsabilidade do governante para afastar qualquer conflito de interesse que possa macular sua atuação. Quanto mais alto o cargo, maior deve ser a exigência pela obediência incondicional à Constituição e a seus princípios . 3. Quando a nomeação para cargo ou a designação para função recai sobre servidor que tem relação de parentesco ou relação íntima com a autoridade nomeante, há incidência da Súmula Vinculante n. 13, mesmo se houver vínculo efetivo, pois, nesses casos, tal como se dá com a nomeação de quem não o tem, o exercício do cargo passa a atender critérios que não são exclusivamente públicos e a confiança que se deve ter no desempenho da função pública é prejudicada. **4 . O conceito de parentesco para efeitos da incidência da Súmula não coincide com o do Código Civil, pois o problema não é de definir quais são os parentes para efeitos civis, mas definir quais aquelas pessoas que, sob a classe de parentela, tendem a ser escolhidas, não por interesse público, mas por interesse de caráter pessoal.** Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento .

(STF - AgR Rcl: 26448 RJ - RIO DE JANEIRO 0001428-35.2017.1.00 .0000, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 20/12/2019, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-023 06-02-2020)

Destaco trecho do voto do Relator:

*Com base nessa orientação, o Min. Ricardo Lewandowski, quando do julgamento da Rcl 9.013, DJe 23.09.2011, cassou o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí que tinha reconhecido legítima a nomeação de sobrinha de cônjuge de Conselheiro do Tribunal de Contas daquele Estado. O e. Min. Ricardo Lewandowski fez observar o seguinte: “verifica-se, dessa forma, que há independência entre as esferas civil e administrativa-constitucional, razão pela qual o conceito de parentesco estabelecido no Código Civil não tem o mesmo alcance para fins de obediência aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, que vedam a prática de nepotismo na Administração Pública”.*

*Como se observa da leitura desses precedentes, a limitação constante do § 1º do art. 1.595 do Código Civil não tem aplicação para efeitos da Súmula Vinculante 13, vale dizer, o parentesco por afinidade não é limitado apenas aos ascendentes, descendentes, irmãos, cônjuges ou companheiros. Para efeitos da Súmula Vinculante 13, os chamados “concunhados” estão abrangidos no conceito de parente de 3º grau em linha colateral.*

Nota-se que o julgado supracitado refere-se exatamente ao caso concreto aqui analisado, qual seja, a configuração de nepotismo ao nomear-se concunhado para cargo em comissão.

Desta feita, resta caracterizado que há prática de nepotismo, o que não se admite, pois fere os valores da eficiência e moralidade administrativa que norteiam a Administração



Pública.

Ademais, reitera-se que, com o advento da Lei Federal n.º 14.230/2021, houve alteração de diversos dispositivos da Lei Federal n.º 8.429/1992, passando a exigir o **dolo específico** para a configuração dos atos de improbidade administrativa. Ou seja, **não basta identificar o dolo genérico**, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º da referida norma em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado, a saber:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

§ 2º Considera-se **dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.**

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, **sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.**

No caso concreto, o dolo é evidente. A nomeação simultânea de três membros do mesmo núcleo familiar demonstra o uso da máquina pública como "negócio de família", o que se amolda à conduta tipificada no art. 11, XI da LIA.

O requerido sustenta como tese de defesa a regularidade dos pagamentos e efetivo exercício dos parentes nomeados para os cargos em comissão, ressaltando que o MP reconheceu a ausência de dano ao erário.

Ocorre que a presente lide não versa sobre possível dano ao erário, mas sim de mácula aos princípios que norteiam a Administração Pública, motivo pelo qual a comprovação de ausência de dano ao erário ou mesmo de que os parentes nomeados de fato prestaram serviços não afasta o ato ímprobo tipificado no art. 11 da LIA.

Por fim, cumpre esclarecer que a Lei da Ação Civil Pública, em seu artigo 18, estabelece que não haverá adiantamento de custas e honorários nas ações do tipo, *in verbis*:

Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos para **CONDENAR** o requerido **Samuel da Costa Monteiro** pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI da Lei Federal n. 8.429/92).



**APLICO** as sanções do art. 12, III, da LIA: **multa civil** que ora fixo em 12 (doze) vezes o valor da última remuneração percebida pelo agente à época dos fatos, com correção monetária e juros; **proibição de contratar** com o Poder Público ou receber benefícios fiscais pelo prazo de 4 (quatro) anos.

Sem custas e sem honorários.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Manaus, data da assinatura eletrônica.



**Etelvina Lobo Braga**  
**Juíza de Direito**

