



**EXCELENTÍSSIMO DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA  
DE CARAPEBUS/QUISSAMÃ DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**

Ref.: Inquérito Civil Nº. 079/2018//CID/QUI (MPRJ Nº. 2018.00317078)

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**,  
presentado pelo Promotor de Justiça subscritor da presente, titular da 3ª Promotoria de Justiça  
de Tutela Coletiva do Núcleo de Macaé, vem, no uso de suas atribuições legais, com fulcro nos  
arts. 127 e 129, III da Constituição da República e na Lei nº 7.347/85, propor

## **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Em face do **MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ**, pessoa jurídica de Direito Público  
Interno, inscrita no CNPJ sob o n.º 31.505.027/0001-60, com sede na rua Conde de Araruama,  
425, Centro, Quissamã, CEP.: 28.735-000, a ser citado na pessoa de sua Prefeita, Sra. Maria de  
Fátima Pacheco, pelas razões de fato e de direito adiante expendidas.

Pelos fatos e fundamentos a seguir delineados.

### **I) DOS FATOS**

A presente Ação Civil Pública lastreia-se no Inquérito Civil instaurado de ofício  
em 17 de julho de 2018, tombado sob o número 079/2018/CID/QUI (Procedimento MPRJ  
n.º 2018.00317078), com o objetivo viabilizar tratativas para formalização de Termo de  
Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e o Município de Quissamã, com  
objeto similar ao da Recomendação n.º 14/2015 sobre nepotismo expedida pelo *Parquet*,  
após manifestação de interesse do Ente no sentido da celebração da avença.

Com efeito, a inquisição em tela foi instaurada com o fim de formalizar com o  
Município de Quissamã um termo de ajustamento de conduta para regularizar questões  
atinentes ao nepotismo na Administração Pública Municipal.

Em suma, a Edilidade assumiria os seguintes compromissos: i) exoneração  
imediate de todos os servidores ocupantes de cargo em comissão, função gratificada ou  
contratado que estivessem na situação de nepotismo; ii) exigência aos servidores de  
assinatura de termos de declaração de não acumulação de cargo público e declaração de  
parentesco; iii) obrigatoriedade de exigência no bojo dos certames licitatórios de  
declaração das pessoas jurídicas contratantes de que não possuem sócios em situação de  
nepotismo; iv) observância do determinado na súmula vinculante n.º 13; v) instituir  
administrativamente a vedação das denominadas “contratações cruzadas”; vi) determinar



aos servidores a subscrição da declaração de não acumulação e de parentesco; vii) fornecimento da listagem dos servidores eventualmente exonerados em virtude da assinatura do TAC.

O Município, afirmando não possuir interesse na celebração do TAC, após sucessivas tentativas de obtenção de resposta, forneceu alguns documentos sobre o objeto da presente.

Releva notar que foi encaminhada listagem contendo relação de todos os ocupantes de função gratificada, bem como as respectivas cópias de declaração de parentesco (fls.57/247 e 275/290).

[Redacted content]



[REDACTED]



O Município de Quissamã informou a realização de um recadastramento obrigatório dos funcionários públicos com a imperiosa declaração de parentesco com o intuito de verificar eventuais casos de nepotismo (fls.261/266).

Como consta à fl. 272, em 04 de setembro de 2019, o Procurador Geral do Município, Linaldo de Souza Lyra, informou não vislumbrar, naquele momento, a necessidade de formalização de TAC. Esclareceu que todos os ocupantes de cargos comissionados e funções gratificadas prestaram declaração quanto ao grau de parentesco, no ato das respectivas investiduras e que a maioria destes cargos são ocupados por integrantes do Quadro Efetivo. Por fim, informou que a municipalidade realizou, em 2019, um recadastramento obrigatório, dos empregados públicos, visando atualização cadastral, conforme Decreto nº2636/2019.

Diante desse cenário, após o recadastramento realizado, a Urbe ratificou a intenção de não celebrar o TAC ofertado por entender desprovido (fls.272/274). Nada obstante, forneceu listagem contendo a relação de todos os ocupantes de função gratificada (fls.291/297).

O Ministério Público, diante de tal quadro fático, expediu o ofício nº 1438/2019 (fl. 313), requisitando a adoção das seguintes medidas pelo Município de Quissamã:

- a) exoneração imediata de todos os servidores ocupantes de cargo em comissão, função gratificada ou contratado que estão na situação de Nepotismo verificada por meio de declarações fornecidas e do rol apresentado pelo Ministério Público;
- b) comprovação da exigência aos servidores de assinatura de termos de declaração de não acumulação de cargo público;
- c) comprovação da exigência, no bojo dos certames licitatórios, de declaração das pessoas jurídicas contratantes de que não possuam sócios em situação de Nepotismo;
- d) comprovação da instituição administrativa da vedação das denominadas “contratações cruzadas”;
- e) fornecimento da listagem dos servidores exonerados.

Em atendimento à requisição ministerial, em 18 de fevereiro de 2020, o Procurador Geral do Município requereu dilação do prazo para cumprimento dos itens “a” e “e”. No que tange ao item “b”, enviou cópia do modelo de declaração de acumulação/não acumulação de cargos. Em relação ao item “c”, ressaltou que a vedação do Nepotismo nos certames licitatórios é eficazmente aplicada no Município, como prevê o art. 73, IX, da Lei Orgânica Municipal. No que diz respeito ao item “d”, informou-se que o órgão expediu a Instrução Normativa nº 001/2020 acerca do tema (fls.327/329).



Conforme consta à fl.317 do IC, a Procuradoria Geral do Município de Quissamã solicitou reunião com a 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Macaé para tratar do objeto da investigação, que ocorreu em maio de 2021. No entanto, como o Procurador do Município não sabia do que se tratava a reunião – que a própria Procuradoria havia solicitado – requereu reagendamento com o fim de prestar esclarecimentos sobre o tema, no prazo de 15 dias (fls.356), o que não ocorreu até a presente data. Releva notar que, instada a informar data e horário para reagendamento da reunião solicitada, o Município manteve-se silente, como se infere de fls.360 e 366.

Diante disso, duas soluções jurídicas possíveis surgiram: i) judicialização imediata do tema, tendo o Município de Quissamã como principal sujeito processual com responsabilidade para o cumprimento da pretensão; ii) busca da solução consensual.

Com o fim de evitar judicializações, esta Promotoria de Justiça sempre esteve disponível para realização de reuniões e o salutar diálogo institucional. Imbuída desse espírito colaborativo, inclusive, submeteu à apreciação do Município proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Nada obstante, intentada a celebração de TAC, a administração municipal não se interessou pela solução extrajudicial da questão.

Nesse cenário, não resta alternativa a não ser a judicialização do feito, considerando que o Município de Quissamã deve adotar uma série de medidas visando debelar a prática do Nepotismo.

Dito isso, busca-se com a presente Ação Civil Pública a imposição ao réu do cumprimento de suas obrigações legais.

## **II) DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **A) DA PROIBIÇÃO DA PRÁTICA DO NEPOTISMO**

A proibição do chamado Nepotismo vem ganhando bastante espaço na Administração Pública brasileira. Inicialmente, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público editaram atos normativos, com aplicabilidade somente para estes órgãos, com a vedação expressa para a contratação de parentes.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se sobre a constitucionalidade das proibições editadas pelos referidos Conselhos. A maioria esmagadora dos Ministros, de forma clara e expressa, rechaçou a possibilidade de nomeação de parentes, aplicando os princípios constitucionais da moralidade, eficiência e impessoalidade.

A decisão da Suprema Corte estimulou os órgãos fiscalizadores, inclusive a sociedade civil, a aferir se em seus Municípios existiam nomeações de parentes, aplicando-se critérios puramente pessoais e biológicos para a escolha e contratação de funcionários.



O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, de forma coordenada e conjunta, por meio das Promotorias de Tutela Coletiva de todo o Estado, buscou debelar a prática de Nepotismo nos Municípios.

As diversas Promotorias de Tutela Coletiva no Estado instauraram investigações em todos os Municípios de suas atribuições para fiscalizar a prática do Nepotismo. Já foram realizadas diversas reuniões com os Prefeitos e Vereadores, com vistas a explicar a posição do *Parquet*, que repudia a prática de tais nomeações na Administração Pública.

No caso do Município de Quissamã, tentada a solução consensual esta restou frustrada, já que as recomendações expedidas não foram atendidas e não foi aceita a proposta de Termo de Ajustamento de Conduta. Assim, não há outra forma a não ser de utilizar o Poder Judiciário para coibir e evitar que ocorra a prática do Nepotismo no Município.

Primeiramente, deve-se enfatizar que a simples aplicação dos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade já permitem retirar a proibição constitucional da nomeação de parentes para cargos de confiança ou outra forma de investidura em funções públicas, excetuada, obviamente, a realização de concurso público.

A proibição do Nepotismo deve ser isonômica. Caso um parente pretenda ingressar no serviço público, basta a realização de um concurso público, onde existem iguais oportunidades para todos os cidadãos.

Nessa linha de raciocínio, conduta diversa abre a porta larga do favoritismo, do nepotismo e de interesses políticos, em detrimento do interesse coletivo que sofre terrivelmente, conforme indeléveis provas de um passado (ainda não distante) anterior à Constituição de 1988 e que até hoje macula a imagem do Administrador Público.

A nomeação de um parente para exercer um cargo público demonstra, de forma inequívoca, a clara violação ao princípio da impessoalidade, visto que são utilizados critérios obscuros e puramente pessoais para esse tipo de escolha. O fundamento da escolha transcende a eficiência para o vínculo existente.

A utilização de critérios puramente pessoais para a escolha dos servidores não condiz com os anseios da Constituição da República, que preconiza o ideal de probidade e moralidade. A moralidade restringe a atuação do governante, que tem que respeitar limites de probidade impostos pela própria sociedade. O STF já se manifestou sobre a aplicabilidade do princípio da moralidade e a limitação que este traduz, no RTJ 182/525-526 (Rel. Min. Celso de Melo, Pleno).

Os cidadãos possuem o direito de exigir dos gestores públicos o respeito à moralidade. Trata-se de um direito subjetivo público, que pode ser judicialmente exigido. O Ministério Público, como legítimo representante da sociedade, também é



legitimado a exigir o cumprimento da moralidade administrativa. Não existem dúvidas que é imoral a utilização do poder público para benefício pessoal. A nomeação de parentes deve ser rechaçada pelo Estado brasileiro, para que se possa utilizar critérios puramente técnicos nas escolhas para os cargos em comissão.

## **B) DA APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº13**

Com base no permissivo constitucional encartado no art. 103-A, incluso pela Emenda Constitucional nº 45, o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião maior da Constituição Federal e atendendo aos mais nobres anseios éticos da sociedade, editou a Súmula Vinculante nº 13, explicitando as situações que configuram a prática de Nepotismo, nos seguintes termos:

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. (grifo nosso)

A Súmula teve como precedentes as decisões do Pretório Excelso prolatadas na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12-DF, no Recurso Extraordinário nº 579951, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1521-RS e no Mandado de Segurança nº 23780-MA.

Nas decisões exaradas, restou assentado pela Suprema Corte que a nomeação para cargos em confiança não pode descuidar das restrições impostas pelo artigo 37, *caput* da Constituição de 1988, dedutíveis dos princípios republicanos da impessoalidade, eficiência e igualdade.

Restou afiançado pelo STF que o provimento de cargos em comissão ou de função de confiança, bem como de funções temporárias, deve sempre ser balizado pelos princípios republicanos consagrados na Constituição Federal, os quais são autoaplicáveis e ostentam eficácia plena, independentemente de haver regulamentação legislativa específica.

Com a edição da Súmula Vinculante nº 13, acima transcrita, extinguiram-se todos os questionamentos acerca da proibição da prática de Nepotismo na Administração Pública, sendo determinante seu cumprimento imediato por todos os Poderes da República e em todas as esferas administrativas.

## **C) A CONSTITUIÇÃO E O ACESSO AOS CARGOS POLÍTICOS**

A Constituição da República dispôs em seu artigo 14, §7º, sobre a inelegibilidade de parentes, consanguíneos ou afins, de Chefe do Poder Executivo de



qualquer esfera administrativa, nos seguintes termos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Ao determinar a inelegibilidade em razão do parentesco, a Constituição da República retirou de referidas pessoas o direito de ser votado, impossibilitando-os de pleitear cargo público efetivo.

Assim, o cônjuge ou parente consanguíneo ou socioafetivo até o segundo grau de determinado Prefeito não poderá concorrer a qualquer cargo eletivo no mesmo município por vedação constitucional expressa.

Não é difícil perceber que a finalidade da norma, além de assegurar a igualdade do pleito evitando usos abusivos do poder político, é impedir que cargos públicos eletivos, de natureza política, fiquem alocados nas mãos de um grupo familiar, razão pela qual limita o acesso aos parentes mais próximos do Chefe do Poder Executivo, garantindo, com isso, a necessária separação entre o público e o privado.

Tal norma não pode ser olvidada ou ter sua efetividade reduzida quando da interpretação do art. 37, II da Constituição da República, sobretudo quando dispõe que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração.

Pelo dispositivo citado, verifica-se que a Constituição se preocupou em evitar o favorecimento de parente para o exercício de funções políticas decorrentes do voto, impossibilitando a candidatura de referidas pessoas ao limitar, nesses casos, o direito subjetivo de ser votado.

As nomeações de parentes até o segundo grau para cargos políticos ferem a Constituição da República, sendo, portanto, inconstitucionais e ilegítimas.

Ademais, se o favorecimento indevido de parentes é vedado aos cargos comissionados, com maior razão deve ser proibido aos cargos políticos de Secretários Municipais e Estaduais.

Aqueles que ocupam tais cargos comandam toda atuação da pasta para a qual foram designados, conferindo o direcionamento, a proposição e a execução das respectivas políticas públicas estatais. Dessa forma, caso a nomeação seja decorrente de injustificável favorecimento de parente do gestor, é evidente a aplicação da Súmula Vinculante em questão.



## **D) A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O NEPOTISMO**

A nova lei de improbidade administrativa advinda com as normas alteradoras da Lei 14.230/21 também tem o desiderato de, em certa medida, debelar a prática do Nepotismo na Administração Pública.

Com efeito, em seu art. 11, XI, da LIA<sup>1</sup>, o legislador expressamente qualifica juridicamente o nepotismo como ato de improbidade administrativa violador dos princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CR/88).

Para possibilitar o enquadramento jurídico e eventual aplicação das sanções correspondentes (art. 12, III, da LIA), será imprescindível a comprovação do elemento subjetivo específico<sup>2</sup>, entretanto, de toda forma, o nepotismo pode ser considerado como ato de improbidade administrativa, desde satisfeitos os requisitos exigidos pela LIA.

A presente demanda, porém, não intenta a aplicação do regime sancionatório da lei de improbidade administrativa, mas regulamentar, da forma devida, a vedação ao Nepotismo, não como mera formalidade administrativa, mas como efetiva política de transparência nas nomeações e contratações na seara da gestão pública.

### **III) DOS REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, requer o Ministério Público:

01. A autuação da presente petição inicial com os documentos que a instruem, notadamente o IC n.º 079/2018/CID/QUI;

02. A citação do Município de Quissamã, na pessoa do seu representante legal para, querendo, apresentar defesa no prazo legal, sob pena de revelia, na forma do art. 344, do Código de Processo Civil;

03. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na esteira da diretriz ínsita no art. 3º, §2º, do CPC e, com base nos arts. 319, VII, do CPC, manifesta-se no sentido da intenção de obtenção de solução consensual e, portanto, não se opõe à realização de

---

<sup>1</sup> “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: 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;”

<sup>2</sup> “§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.”



audiência de conciliação e mediação, apesar do comportamento apresentado pelo Município de Quissamã ao longo da instrução procedimental;

05. Protesta o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pela produção de todo tipo de prova em direito admitida, em especial prova documental superveniente e testemunhal.

#### **IV) DOS PEDIDOS**

Requer sejam julgados procedentes os pedidos, acolhendo-se a pretensão ora deduzida, para que o Município de Quissamã seja condenado às seguintes obrigações:

a) Exonerar todos os servidores ocupantes de cargos em comissão, função gratificada ou contratado que estejam inseridos na prática de Nepotismo;

b) Exigir de todos os servidores (efetivos, comissionados, contratados, selecionados por processo de seleção simplificada) o preenchimento da declaração de não acumulação de cargo público e declaração de parentesco;

c) Exigir de todas as sociedades empresárias participantes de qualquer certame público realizado pela municipalidade, inclusive dispensa e inexigência de licitação, declaração que não possuem sócios que incidam nas hipóteses previstas na Súmula Vinculante nº13 do STF;

d) Não efetuar nomeações para quaisquer cargos comissionados ou funções de confiança e/ou gratificada, não importando qual seja a remuneração ou a simbologia e não admitir, em seus quadros funcionais, sem concurso público, ainda que por tempo determinado, cônjuges, companheiros e parentes consanguíneos ou colaterais até o terceiro grau civil de quaisquer das seguintes autoridades: i) Prefeito Municipal, Vice-Prefeito Municipal, Procurador-Geral do Município ou cargo equivalente, Secretários Municipais ou cargos a estes equiparados; ii) Presidentes, Diretores-Gerais ou cargos equivalentes, Vice-Presidentes ou equivalentes de Entes da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Quissamã, incluindo agências, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; iii) Vereadores e do Procurador-Geral da Câmara Municipal de Quissamã;

e) Não realizar as denominadas “contratações cruzadas”, entendidas como aquelas em que a autoridade nomeante contrata cônjuges, companheiros e parentes de outras autoridades, vez que tal prática constitui forma de driblar a vedação oriunda da relação direta de parentesco e, conseqüentemente, burlar o teor do dispositivo sumular;

f) Adotar providências para que todos os servidores ativos do Município, caso não tenham preenchido as declarações de não acumulação e/ou declaração de parentesco, as subscrevam em prazo a ser fixado pelo Juízo;



g) Fornecer listagem contendo o nome de todas as pessoas que foram exoneradas em razão da incompatibilidade descrita, no prazo a ser assinado por este juízo.

Requer, ainda, caso o pedido seja julgado procedente, sejam os réus condenados ao pagamento dos honorários advocatícios, em favor do Fundo Especial do Ministério Público, à base de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro receberá os autos, para intimação pessoal, nos termos do art. 236, §2º do CPC, na sede da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé, com endereço na Rua Abílio Moreira de Miranda, 45, 8º andar, Imbetiba, Macaé-RJ – Brasil, CEP: 27915-250.

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Macaé, 16 de dezembro de 2021.

**FABRÍCIO ROCHA BASTOS**

Promotor de Justiça

Mat. 4858