



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína**

AVENIDA FILADÉLFIA, 3.650 - Bairro: SETOR DAS AUTARQUIAS ESTADUAIS - CEP: 77813-905 - Fone:  
(63)3142--0816 - Email: fazenda1araguaina@tjto.jus.br

**AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 0007769-28.2024.8.27.2706/TO**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO

**RÉU:** WAGNER RODRIGUES BARROS

**RÉU:** DIOGO ESTEVES PEREIRA

**SENTENÇA**

Vistos, relatados e discutidos estes autos referentes à ação civil de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado do Tocantins em face de Wagner Rodrigues Barros e Diogo Esteves Pereira.

1. Relatório Processual

O Ministério Público do Estado do Tocantins ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de Wagner Rodrigues Barros, Prefeito de Araguaína, e de Diogo Esteves Pereira, em virtude de suposta prática de nepotismo e desvio de finalidade nas sucessivas nomeações deste último para cargos públicos municipais. Segundo a petição inicial, o requerido Diogo Esteves Pereira, na condição de concunhado do Prefeito, foi nomeado para o cargo em comissão de Subprocurador-Geral do Município de Araguaína e, posteriormente, de Procurador-Chefe da Câmara Municipal, o que configuraria ofensa aos princípios da administração pública descritos na Lei de número 8.429, de 1992.

Devidamente citados, os requeridos apresentaram contestações. O requerido Diogo Esteves Pereira sustentou a ausência de justa causa para a ação e, no mérito, alegou a inexistência de relação de parentesco com a autoridade nomeante, uma vez que o vínculo de concunhado não é reconhecido pelo Código Civil como parentesco por afinidade. Também argumentou que a nomeação decorreu de sua sólida qualificação técnica e que inexiste dolo em sua conduta. Por sua vez, o requerido Wagner Rodrigues Barros suscitou preliminar de perda de objeto em razão da exoneração de Diogo e, no mérito, aduziu que a nomeação de concunhado não caracteriza nepotismo nem ato de improbidade administrativa, em razão da total ausência de dolo ou de prejuízo ao erário.

O Município de Araguaína manifestou interesse em integrar a lide na qualidade de ente público interessado. Em decisão de saneamento, este juízo rejeitou as preliminares arguidas pelos requeridos e determinou a produção de provas. Posteriormente, a Câmara Municipal de Araguaína foi excluída do polo passivo da demanda em razão de sua ilegitimidade passiva ad causam. Durante a instrução processual, foi realizada audiência de instrução e julgamento, oportunidade em que se colheram os depoimentos pessoais dos réus e de testemunhas. Em seguida, as partes apresentaram alegações finais por meio de memoriais escritos, oportunidade em que reiteraram os seus respectivos posicionamentos processuais.

2. Fundamentação: Questões Processuais e Preliminares



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína**

Inicialmente, confirma-se a rejeição das preliminares de ausência de justa causa e de perda superveniente do objeto, matérias que já foram objeto de análise na decisão saneadora. A posterior exoneração do requerido Diogo Esteves Pereira do cargo em comissão no âmbito do Executivo Municipal ou do Legislativo Municipal não enseja a extinção da ação sem resolução de mérito, uma vez que as sanções previstas na Lei de número 8.429, de 1992 possuem natureza repressiva e de responsabilização por condutas pretéritas, subsistindo o interesse processual no julgamento do mérito da demanda.

Do mesmo modo, a alegação de inadequação da via eleita e de inépcia da petição inicial não se sustenta, pois a peça de ingresso descreve de maneira satisfatória a conduta imputada aos réus e os fundamentos jurídicos do pedido, permitindo o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Assim, preenchidos os pressupostos processuais e as condições da ação, passa-se ao exame da matéria de fundo.

**3. Fundamentação: Limites do Parentesco por Afinidade no Código Civil**

A controvérsia central consiste em apurar se a nomeação de concunhado para o exercício de cargo em comissão configura a prática de nepotismo e, por consequência, se tipifica ato de improbidade administrativa por ofensa aos princípios que regem a administração pública. Para o deslinde da questão, impõe-se analisar a natureza do vínculo familiar sob a ótica do direito civil. O artigo 1.595 do Código Civil estabelece que cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade. Contudo, essa afinidade não se estende de maneira ilimitada às relações reflexas ou secundárias.

Com o propósito de fixar de maneira inequívoca as fronteiras dessa relação jurídica, o Código Civil delimitou os parentes que estão inseridos nesse vínculo. De fato, o dispositivo do Código Civil delimita taxativamente o parentesco por afinidade, excluindo os concunhados dessa categoria legal, conforme se infere do teor literal do parágrafo 1º do artigo 1.595 do Código Civil:

*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.*

Da interpretação lógica e sistemática do texto legal, depreende-se que o parentesco por afinidade se estabelece unicamente entre um cônjuge e os parentes consanguíneos do outro cônjuge. Os cônjuges de dois irmãos, relação fática conhecida como concunhados, são afins de afins. Entre eles não há vínculo de afinidade no plano jurídico civil, pois a lei limita a afinidade subjetiva aos parentes consanguíneos diretos do outro parceiro. Portanto, o requerido Diogo Esteves Pereira, sendo casado com a irmã da esposa do Prefeito de Araguaína, não ostenta a condição de parente por afinidade deste, situando-se inteiramente fora do rol de parentesco definido pelo direito civil.

**4. Fundamentação: Não Subsunção ao Tipo da Improbidade Administrativa**



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína**

O enquadramento da conduta como ato de improbidade administrativa exige a perfeita subsunção do fato à norma proibitiva. No âmbito da Lei de número 8.429, de 1992, com as alterações promovidas pela Lei de número 14.230, de 2021, a caracterização do nepotismo como ofensa aos princípios administrativos passou a ter tipicidade estrita e expressa.

O legislador ordinário positivou a proibição de nomeações de familiares com o objetivo de resguardar a moralidade e a impessoalidade administrativa. De fato, o artigo 11, inciso XI, da Lei de Improbidade Administrativa restringe a vedação do nepotismo aos parentes por afinidade até o terceiro grau, conforme redação que se transcreve:

*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: (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)*

*§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Ao se confrontar a moldura fática com a redação do dispositivo legal, conclui-se que a relação de concunhados não preenche os requisitos do tipo de improbidade administrativa. Os parentes por afinidade de terceiro grau na linha colateral são, exclusivamente, os tios e os sobrinhos do cônjuge ou companheiro. O concunhado, por sua vez, por não ser considerado parente civil, não se amolda à vedação legal. Entendimento diverso importaria em indesejável ampliação analógica de norma sancionadora, o que violaria o princípio da legalidade estrita que rege o direito administrativo sancionador.

Ademais, no que diz respeito à aplicação da Súmula Vinculante de número 13 do Supremo Tribunal Federal, afasta-se qualquer pretensão de conferir interpretação teleológica ampla ao verbete para abranger situações não descritas em lei. Em observância aos princípios constitucionais da legalidade estrita e da tipicidade, que regem o direito administrativo sancionador, é proibido ampliar, por meio de analogia, as proibições e vedações legais. Por consequência, resta inviabilizada a condenação com base em conceitos de parentesco que não estejam expressamente previstos no parágrafo 1º do artigo 1.595 do Código Civil.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína**

5. Fundamentação: Inexistência de Dolo Específico e Cumprimento do Interesse Público

Além da ausência de subsunção objetiva da conduta ao tipo legal, a nova sistemática da Lei de número 8.429, de 1992 exige a comprovação do elemento subjetivo doloso qualificado para a responsabilização por ato de improbidade administrativa. A mera irregularidade administrativa ou a nomeação voluntária de agente público sem a comprovação da intenção desonesta de lesar o erário ou ofender os princípios constitucionais não autoriza a aplicação de sanções.

A jurisprudência da Suprema Corte é firme ao assentar que a caracterização de conduta ímproba por descumprimento de princípios exige a demonstração cabal do dolo qualificado. De fato, o precedente do STF confirma a necessidade de comprovação de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa sob a nova lei:

*EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, CAPUT, DA LEI Nº 8.429, DE 1992. APLICAÇÃO DA NOVA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 14.230, DE 2021, A PROCESSOS EM CURSO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA. DOLO ESPECÍFICO. CONVICÇÃO FUNDADA EM MERO DOLO GENÉRICO. PROVIMENTO. I. Caso em exame 1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público para apurar ato de improbidade administrativa contra o ex-prefeito do Município de Leme/SP, que teria elevado, no exercício financeiro de 2012, o déficit público em 520%. 2. A ação foi julgada procedente em primeiro grau, uma vez que foi reconhecido o ato de improbidade com fundamento no art. 11, caput, da Lei nº 8.429, de 1992. II. Razões de Decidir 3. A Lei nº 14.230, de 2021, ao promover viscerais alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), buscou restringir suas penalidades à conduta ímproba, desonesta, de modo a eximir de seu crivo aquelas incautas, tomadas por mera imperícia. Isso porque suprimiu-se a subsunção aos tipos constantes dos arts. 9º, 10 e 11, na modalidade culposa. 4. O Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre as questões de aplicabilidade da nova lei no tempo, passando a exarar a seguinte tese, por ocasião do julgamento do ARE nº 843.989-RG/PR: “1) é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em 4 julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei” (ARE nº 843.989-RG/PR, Tema RG nº 1.199, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022, p. 12/12/2022). 5. É certo que a nova lei transmutou o rol do art. 11 para numerus clausus, isto é, passou a restringir a condenação por improbidade aos casos em que especificamente imputada a conduta do agente a uma das figuras dos incisos do mesmo dispositivo. 6. Assim, para atos cometidos na vigência do novel diploma, é inviável a imputação com base genérica no art. 11, caput, fazendo o julgador referência vaga a princípios administrativos sem subsumir o caso a um dos incisos insertos no dispositivo. 7. In casu, independentemente de uma valoração específica sobre a gestão do recorrente à frente daquela municipalidade, é certo que a sua condenação pela Corte de origem se deu com base*



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína**

*no art. 11, caput, da Lei nº 8.429, de 1992. Precedentes. 8. Conforme a redação atual do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429, de 1992, ainda, é necessário o dolo específico da atuação do agente público, sendo insuficiente a mera voluntariedade no mister usual das competências públicas. III. Dispositivo 9. Provimento do agravo regimental e, em consequência, improcedência do pedido. (ARE 1446991 ED-AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 05-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-07-2024 PUBLIC 26-07-2024)*

Ao aplicar a diretriz estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal ao caso concreto, constata-se a ausência de dolo na conduta dos requeridos. Não há nos autos elementos que indiquem que Wagner Rodrigues Barros tenha atuado com a intenção consciente de alcançar resultado ilícito ou obter proveito indevido para si ou para outrem. Além disso, a sucessão de atos de nomeação e exoneração de Diogo Esteves Pereira, transitando entre os poderes Executivo e Legislativo municipais, decorreu exclusivamente do funcionamento regular de esferas institucionais autônomas e independentes. Esse trânsito funcional foi motivado por sua comprovada capacidade técnica e proeminente qualificação acadêmica para o exercício dos cargos de Subprocurador-Geral e de Procurador-Chefe. As provas coligidas, incluindo os depoimentos de testemunhas e os documentos do processo, demonstram que o réu detém sólida experiência profissional anterior na área jurídica. Esse quadro afasta qualquer hipótese de simulação ou ardil com o propósito de contornar proibições legais, o que descaracteriza por completo o dolo específico exigido pela Lei de Improbidade Administrativa. Os serviços públicos foram de fato prestados com eficiência e zelo, sem que se verifique desvio de finalidade ou prejuízo ao erário.

#### 6. Dispositivo e Encerramento

Ante o exposto, resolvendo o mérito da controvérsia com amparo na legislação aplicável, passa-se à definição dos ônus de sucumbência. Embora o artigo 85 do Código de Processo Civil regulamente a fixação dos encargos sucumbenciais e dos honorários advocatícios, a atuação da parte autora na defesa do patrimônio público é regida por regras próprias sobre despesas processuais.

Diante do exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado do Tocantins em face de Wagner Rodrigues Barros e Diogo Esteves Pereira, extinguindo o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Deixo de condenar o Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios e de custas processuais. Uma vez que não ficou demonstrada a existência de má-fé na propositura da ação civil pública, incide a isenção prevista no artigo 18 da Lei de número 7.347, de 1985, o que afasta a condenação aos ônus de sucumbência previstos no artigo 85 do Código de Processo Civil.

Transitada em julgado, arquivem-se os autos com as baixas e anotações de praxe.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína**

---

Documento eletrônico assinado por **ALVARO NASCIMENTO CUNHA, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Instrução Normativa nº 5, de 24 de outubro de 2011. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **18577269v3** e do código CRC **094530ca**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ALVARO NASCIMENTO CUNHA

Data e Hora: 25/06/2026, às 12:26:03

---

**0007769-28.2024.8.27.2706**

**18577269 .V3**