



PROCESSO : 14.071-6/2019 (AUTOS DIGITAIS)
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO (ACÓRDÃO Nº 88/2020 – TP)
RECORRENTE : ROSANA TEREZA MARTINELLI – PREFEITA MUNICIPAL
ADVOGADOS : RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT nº 11.972/0
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE MORAES DE LIMA
ANALISTA : AUDITOR MOISÉS LIMA DA SILVA

Senhor Secretário,

Trata-se de **Recurso Ordinário**¹ impetrado pelo advogado do responsável acima relacionado, em face do **Acórdão nº 88/2020 - TP**, que julgou regulares as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Sinop, à cargo da Sra. Rosana Tereza Martinelli, referente ao exercício de 2018, e **condenou a recorrente com aplicação de multas, recomendações e determinações legais.**

Dispõe o acórdão combatido, *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 88/2020 – TP

Resumo: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2018. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES À ATUAL GESTÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **14.071-6/2019**.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21, § 1º, e 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, de acordo com o Parecer nº 5.184/2019 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto do Relator, em julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinações legais**, as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Sinop, referentes ao exercício de 2018, sob a responsabilidade da Sra. Rosana Tereza Martinelli, neste ato representada pelos procuradores Rony Abreu Munhoz – OAB/MT nº 11.972/O, Seonir Antônio Jorge – OAB/MT nº 23.002/B,

¹ DOCUMENTO EXTERNO Doc. Nº 157814/2020.





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

Andressa Santana da Silva Munhoz – OAB/MT nº 21.788 e Michael Cézar Barbosa Costa – OAB/MT nº 19.131/E, sendo os Srs. Josefina Olívia Tomaso Seger – secretária de Assistência Social, Trabalho e Habitação, Wilson Aniceto Rocha – fiscal do Contrato nº 002/2018, Ângela Graziela Goldschmidt - fiscal do Contrato nº 003/2018, Iane Juchem – fiscal do Contrato nº 007/2018, Luciano dos Santos Carneiro – fiscal do Contrato nº 060/2018, Celso Adão – fiscal do Contrato nº 020/2018, Denise Lúcia Petry Lima e Onorina Auxiliadora Benites – fiscais do Contrato nº 022/2018, Daniel Bertochi do Carmo – fiscal do Contrato nº 025/2018, Sônia da Silva – fiscal do Contrato nº 035/2018, Manoel Agostinho do Nascimento Júnior – fiscal do Contrato nº 036/2018, Iara Knabben Melo – fiscal do Contrato nº 039/2018, Ângela Maria Algayer dos Santos, Carmem Todescatto de Oliveira e Viviane Albuquerque – fiscais do Contrato nº 042/2018, Fernando Ivo Avrella e Joel Meyer – fiscais do Contrato nº 044/2018, Ademir da Silva Fernandes – fiscal do Contrato nº 048/2018 e Ademir Antônio Debortoli – servidor público, este último representado pelos procuradores Rony Abreu Munhoz – OAB/MT nº 11.972/O e Andressa Santana da Silva Munhoz – OAB/MT nº 21.788; e, ainda, em **APLICAR** à Sra. Rosana Tereza Martinelli (CPF nº 325.760.051-87) a **multa** no valor de **20 UPFs/MT**, em decorrência da irregularidade 5 (KA 01), nos termos do artigo 289, I e II, da Resolução nº 14/2007, c/c o artigo 3º, I, “a”, c/c o § 2º da Resolução Normativa nº 17/2016; **determinando** à atual gestão que: **a)** adote providências para viabilizar o cumprimento do § 2º do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993; **b)** diligencie no sentido de implementar medidas necessárias à efetivação do acompanhamento e da fiscalização das contratações formalizadas pela Administração Municipal, de modo a atender o disposto no caput e no § 1º do artigo 67 da Lei nº 8.666/1993; **c)** realize anualmente o Inventário Físico Financeiro dos Bens Móveis e Imóveis do município, em atendimento aos artigos 94, 95 e 96 da Lei nº 4.320/1964, de modo a permitir a devida conciliação entre os registros contábeis e a existência física dos bens, e assim refletir a fidedignidade dos lançamentos no Balanço Patrimonial; e, **d)** promova a exoneração do Sr. Rodrigo de Souza Martinelli do cargo de Controlador Geral da Prefeitura de Sinop, designando para o respectivo posto quem preencha as habilitações técnica-profissional para o desempenho das funções que lhe são inerentes e não ostente relação parental ou de qualquer outra natureza com a autoridade nomeante, medidas estas que deverão ser realizadas no **prazo de 10 (dez) dias**, a contar da publicação desta decisão, **cabendo a Secex de Atos de Pessoal** proceder ao acompanhamento do cumprimento de tal determinação; **recomendando** à atual gestão que adote providências efetivas para garantir o envio eletrônico, a este Tribunal, dos documentos e informes obrigatórios atinentes as execuções dos contratos formalizados no âmbito da Administração Municipal, em atendimento ao disposto no artigo 146, §§ 1º e 2º, c/c os artigos 154 e 175, todos da Resolução nº 14/2007; e, por fim, em **DETERMINAR** à Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal deste Tribunal que defina como ponto de controle de auditoria para as próximas contas anuais de gestão a verificação do teor das determinações constantes dos itens a, b e c. O responsável por estas contas deverá ficar alerta no sentido de que a reincidência nas impropriedades ou falhas apontadas nos autos poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes, sem prejuízo das demais sanções cabíveis (§ 1º do artigo 194 da Resolução nº 14/2007). As multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal - <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>. **Encaminhe-se** cópia desta decisão: **1)** à Secex de Atos de Pessoal; e, **2)** à Secex de Administração Municipal, para conhecimento e providências acerca das determinações acima expostas.





Relatou a presente decisão o Conselheiro Interino MOISES MACIEL (Portaria nº 126/2017).

Participaram do julgamento os Conselheiros GUILHERME ANTONIO MALUF – Presidente e DOMINGOS NETO e os Conselheiros Interinos ISAIAS LOPES DA CUNHA (Portaria nº 124/2017), LUIZ CARLOS PEREIRA (Portaria nº 015/2020), JOÃO BATISTA CAMARGO (Portaria nº 127/2017) e RONALDO RIBEIRO (Portaria nº 014/2020).

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-geral ALISSON CARVALHO DE ALENCAR.

Publique-se.

Sala das Sessões, 19 de maio de 2020.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF
Presidente

MOISES MACIEL – Relator
Conselheiro Interino

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

1. INTRODUÇÃO

Como se depreende do julgado acima, o **Acórdão nº 88/2020 - TP**, conheceu e julgou o processo de Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Sinop, referente aos exercícios de 2018, **condenando a recorrente com aplicação de multas, recomendações e determinações legais.**

Registre-se que o Recurso Ordinário está estabelecido no Capítulo X, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno), em seu artigo nº 270 e seguintes, onde são estabelecidos os requisitos subjetivos (parte legítima para ingressar com a referida medida), bem como os requisitos objetivos (tempestividade e forma para o seu ingresso).





2. SÍNTESE DO PEDIDO

Manifestação do Recurso do Sr. Rosana Tereza Martinelli (doc. nº 174492/2020)

O recorrente faz as alegações conforme transcrito abaixo, *ipsis litteris*:

2 - DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAM O PRESENTE RECURSO - DA DESNECESSÁRIA PENALIZAÇÃO DA RECORRENTE

Tem o presente recurso o objetivo de tão somente discutir a irregularidade 5 (KA 01), bem como a penalização e determinação dela decorrentes.

Pois bem.

Em consequência do reconhecimento da procedibilidade do presente apontamento, foi determinado pelo Conselheiro Relator que a atual Gestora, ora Recorrente, realize a imediata exoneração do cargo de Controlador Geral do Município de Sinop, o servidor efetivo, senhor Rodrigo de Souza Martinelli, por motivo de afronta à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, em reafirmação do que foi dito em defesa, se encontra previsto na Lei Municipal nº. 2407, de 27 de fevereiro de 2017, que “dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Sinop e dá outras providências” que, in verbis:

“Art. 9º. Para desenvolver as suas atividades legais e constitucionais, o Município de Sinop disporá de órgãos da Administração Direta e de órgãos da Administração Indireta, integrados segundo setores de atividades relativos às metas e objetivos.

§ 1º Deverá auxiliar diretamente o (a) Prefeito (a), no exercício do Poder Executivo, o (a) dirigente principal de cada uma das entidades da Administração Indireta, os Secretários Municipais e a estes seus Diretores, o Procurador Geral do Município e a estes seus procurados e o Controlador Geral.

(...)

Art. 51 Os (as) Secretários Municipais deverão encaminhar todos os pedidos de provimento(s) de cargo(s) comissionado(s) a (o) Prefeito (a), a quem competirá a nomeação.

§ 1º No ato de nomeação do ocupante de cargo em comissão, excetuando-se os de secretários (as), o (a) Prefeito (a) fará sua designação para a Secretaria Municipal a qual estará vinculado.

§ 2º Os cargos em comissão da Prefeitura Municipal serão exercidos





sob regime de dedicação exclusiva durante 40 (quarenta) horas semanais.

§ 3º Os ocupantes de cargos em comissão deverão estar à disposição do Poder Executivo Municipal para o exercício de seu mister durante o período noturno, finais de semana, feriados e para viagens, sem direito ao recebimento de qualquer acréscimo nos seus vencimentos.

§ 4º Os cargos em comissão, a que se refere a presente Lei, serão preenchidos livremente, sem qualquer exigência quanto ao grau de instrução, excetuando-se os cargos de Procurador (a) Geral Municipal, de Controlador (a) Geral Municipal, de Diretor (a) Executivo (a) Contábil e do Assistente Jurídico, ou quando Lei superior dispuser em contrário.

(...)

ANEXO III LOTACIONOGRAMA GERAL II –
QUADRO COMISSIONADO

Cargo	Vaga
(...)	(...)
Controlador Geral	01

Deste modo, inconcusso reconhecer que o cargo de Controlador Geral faz parte do rol dos comissionados, com “status” de Agente Político, deste modo, consonante com os ditames da Súmula Vinculante nº. 13 do Supremo Tribunal Federal.

Outrossim, há de se realçar que a criação dessa Lei possui consonância com entendimento sedimentado nessa Egrégia Corte de Contas.

Observe-se:

“Pessoal. Admissão. Cargos de controlador e contador. Provimento por concurso público. Admissão em cargo comissionado. 1. Os cargos de controlador interno e contador devem ser providos por meio de concurso público. 2. Havendo na administração municipal estruturas de Controladoria e de Contadoria, compostas, respectivamente, por uma equipe de controladores e uma de contadores efetivos, é possível a admissão de servidores comissionados para exercerem as funções de liderança dessas equipes, dada a própria natureza de direção e chefia dessas funções e tendo em vista que esses servidores comissionados responderão pela coordenação das atividades do setor”. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 2.406/2014-TP. Julgado em 14/10/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/11/2014. Processo nº 7.572- 8/013) (gn)





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

Na mesma linha, recentemente manifestou, o Nobre Conselheiro Luiz Henrique Lima, seu posicionamento no processo de Representação de Natureza Interna nº 186597/2017 - RNI, da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, julgada improcedente, conforme o Acórdão nº. 211/2018 - TP:

“No caso em apreço, depreende-se que a municipalidade implantou o seu sistema de controle interno por meio da Lei nº 3.424/2008, com a criação da Secretaria Municipal de Controle Interno, estabelecendo, em seu art. 7º, que o cargo de Secretário de Controle Interno é exercido a título de função de confiança a ser ocupado, preferencialmente, por servidor titular de cargo de provimento efetivo. Pelo mesmo dispositivo legal, foram criados (um) cargo de Secretário Municipal de Controle Interno e 03 (três) cargos de auditores, todos a título de direção e assessoramento (DAS). Posteriormente foi promulgada naquele Município a Lei Complementar nº 4.238/2017, criando a estrutura da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, com lotação na Controladoria Geral do Município, composta por 10 (dez) cargos de provimento efetivo. Neste contexto, entendo que as nomeações promovidas pela gestora não configuram irregularidade, tendo em vista que há permissivo na lei municipal para tal deliberação. Ocorre que, em havendo uma equipe de auditores do quadro próprio, existe a recomendação que seu titular seja pertencente à referida carreira; porém, nada obsta que seja nomeado para o cargo servidor exclusivamente comissionado”.

Contudo, entendeu o Nobre Relator que:

“(…) 121. É certo que o cargo de Controlador Geral, ainda que se dê a ele roupagem de status político, isso não descaracteriza a sua natureza eminentemente técnico-administrativa, cujo provimento exige do nomeado para tal posto, habilitação técnica específica, e confere a este as prerrogativas de autonomia e independência, já que terá como atribuição precípua, acompanhar, fiscalizar e regulamentar os atos da autoridade política gestora e da própria Administração Pública, além de apoiar o controle externo. (...)”.

Ou seja, concluiu que mesmo tendo status de agente político, o cargo de Controlador Geral possui natureza que o retira das exceções contidas na Súmula Vinculante nº. 13 da Suprema Corte.

Contudo, relembra-se que a Lei Municipal nº. 2407, de 27 de fevereiro de 2017, foi editada respeitando regras da Lei Orgânica Municipal, cuja edição segue autorizativo previsto nos Arts. 18 e 29 da Constituição Federal.

Demais disso, é assente na jurisprudência dos Tribunais Superiores, que os ocupantes de cargos políticos são detentores de múnus governamental, portanto, não



podem ser enquadrados com agentes administrativos quando no exercício destes cargos, além do que, a hipótese de nepotismo envolvendo ocupantes de cargos políticos, como no caso em apreço, as circunstâncias da nomeação devem ser analisadas com redobrada atenção a fim de verificar eventual troca de favores, fraude a lei e até mesmo hipótese de subordinação hierárquica.

Senão veja-se o entendimento expressado no seguinte arresto:

“Reclamação. - Constitucional e administrativo. - Nepotismo. - Súmula vinculante nº 13. Distinção entre cargos políticos e administrativos. - Procedência. 1. Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual troca de favores ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13. 4. Reclamação julgada procedente”. (STF - Rcl: 7590 PR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 30/09/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14- 11-2014)

Nesta senda, diante da natureza política do cargo a luz da legislação municipal, não há falar-se em conduta irregular, principalmente pelo fato de que o ocupante do cargo de Controlador Geral é servidor de carreira, portanto, aprovado em concurso público e legitimamente habilitado para ocupá-lo.

Com efeito, então, o que importa para fins de não incidência da súmula, é o fato de a nomeação do parente recair sobre cargo político.

A lógica deste caso sucede a conclusão de que não podemos nos afastar do fato que a autoridade nomeante, obedeceu às disposições legais em vigor do Órgão Público Municipal quanto ao status político do cargo e, quanto a sua natureza jurídica. Portanto, não há falar-se em burla aos princípios comezinhos da Administração Pública quiçá, ilegalidade do ato.

Nesse sentido, aliás, posiciona-se a jurisprudência pátria.

Senão observe-se:





“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE VIGILANTE SEM CONCURSO PÚBLICO COM FUNDAMENTO EM LEI LOCAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE MÁ-FÉ. 1. Cuida-se na origem de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa consubstanciado na contratação de servidor público por meio de contrato administrativo temporário constantemente renovado. O reconhecimento da tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa requer a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado no dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10, todos da Lei n. 8429/92. 3. A contratação ou manutenção de servidores públicos sem a realização de concurso público viola os princípios que regem a Administração Pública. 4. Todavia, o caso dos autos mostra-se como uma exceção à regra, uma vez que a jurisprudência desta Corte já decidiu, em situação semelhante à dos autos, qual seja, de nomeação de servidores por período temporário com arrimo em legislação local, não se traduz, por si só, em ato de improbidade administrativa. 5. A prorrogação da contratação temporária, com fundamento em lei municipal que estava em vigor quando da contratação - gozando tal lei de presunção de constitucionalidade - descaracteriza o elemento subjetivo doloso. Precedentes: REsp 1.231.150/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13.3.2012, DJe 12.4.2012; AgRg no Ag 1.324.212/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 28.9.2010, DJe 13.10.2010. Agravo regimental improvido”. (AgRg no AgRg no AREsp 166.766/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/08/2012, DJe 03/09/2012) (gn)

“APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE - INQUÉRITO CIVIL - CELEBRAÇÃO DE TERMO DE PARCERIA COM ESCOPO DE LEI MUNICIPAL N.º. 412/2009 - AUSÊNCIA DE DOLO E MÁ FÉ - DESPESAS REALIZADAS EM PROL DO MUNICÍPIO - COMPROVAÇÃO - DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DOS REQUERIDOS NÃO COMPROVADO - INEXISTÊNCIA DE PROVAS QUE IMPORTEM NO COMETIMENTO DE QUALQUER ATO ÍMPROBO - RECURSO DESPROVIDO. 1. A lei de improbidade visa punir o comportamento imoral do agente, havendo que se comprovar o exercício indevido de suas funções, afastando-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens indevidas. 2. A acusação por atos de improbidade administrativa, além da legislação específica deve ser levado em conta os pressupostos e conceitos processuais do próprio processo, qual seja, compete ao acusador a obrigação de produzir todas as provas capazes de ultrapassar os limites da presunção de inocência do Requerido. 3. No caso, a ação baseou-se única e exclusivamente na declaração de que os requeridos estariam utilizando maquinários, combustível e servidor público, para fins particulares. Todavia, o Autor





sequer buscou provas para a demonstração da existência de ato ímprobo e, sob este aspecto, não se desincumbiu do ônus de comprovar os fatos constitutivos de seu direito, conforme determina o artigo 333, inciso I, do Código de Processo Civil de 1973. 4. Assim, não se verifica a comprovação dos fatos articulados na inicial. Tudo ficou limitado ao discurso do suposto cometimento do ato pelos Requeridos, sem a devida demonstração. 5) Nesse contexto, não havendo a comprovação da ocorrência do ato necessário à configuração da improbidade administrativa, inexecúvel a condenação às penas da Lei nº 8.429/92. (Ap 73547/2016, DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 03/07/2017, Publicado no DJE 10/07/2017) (gn)

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES POR TEMPO DETERMINADO. AUSÊNCIA DE NECESSIDADE EXCEPCIONAL RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DOLO GENÉRICO. EXISTÊNCIA. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. INTERPRETAÇÃO DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 7/STJ E 280/STF. 1. Trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público estadual de Mato Grosso em face do agravante, ex-Prefeito do Município de Alto Garças/MT, em decorrência de contratação temporária de servidores, sem concurso público, fora das hipóteses constitucionais admitidas. 2. Na forma da jurisprudência do STJ, em linha de princípio, a contratação de servidores sem concurso público, quando realizada com base em lei municipal autorizadora, pode descaracterizar o ato de improbidade administrativa, em razão da ausência de dolo genérico do gestor. Precedente: AgInt no REsp 1.555.070/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 24/03/2017).

(...) 4. Agravo interno não provido”. (AgInt no REsp 1655151/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 02/02/2018) (gn)

Em igual sentido, a lei que dispõe sobre a organização administrativa dos órgãos de administração direta da União, Lei nº. 9.649 de 1998, em seu §1º, art. 13, assim leciona, verbi gratia:

“Art. 13. Os Ministérios são os seguintes:

(...)

§ 1º São Ministros de Estado os titulares dos Ministérios, o Chefe da Casa Civil, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, o Chefe da Secretaria-Geral e o Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República, o Advogado-Geral da União e o Corregedor-Geral da União. (gn)





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

Esse status de Ministro do Advogado-Geral da União, por exemplo, é aceito e reconhecido pela majoritária jurisprudência dos Tribunais Superiores. Cita-se, p.ex., passagem dos seguintes arrestos:

“ADMINISTRATIVO E PROC. CIVIL. COMPETÊNCIA. AÇÃO CAUTELAR. CONCURSO PÚBLICO. ADVOGADO DA UNIÃO DE 2ª CATEGORIA. PRÁTICA FORENSE. SENTIDO AMPLO. - EM NÃO SE TRATANDO DE AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, A QUEM FOI ATRIBUÍDO O STATUS DE MINISTRO DE ESTADO, PELA LEI Nº 8.682/93, A COMPETÊNCIA PARA APRECIAR A LIDE NÃO É A DO E. STJ, A TEOR DO ART. 105, I, B, DA CF/88. - A REGRA DE COMPETÊNCIA APLICADA À HIPÓTESE DOS AUTOS - AÇÃO CAUTELAR- É A DO FORO COMUM, “EX VI” DO ART. 109, I, DA CF/88, CABENDO A REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO À PROCURADORIA ORGANIZADA NO ESTADO DO CEARÁ A TEOR DO ART. 9º, PARÁGRAFO 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 73/93.(...)”. (TRF-5 - AC: 179128 CE 99.05.37135-4, Relator: Desembargador Federal Jose Maria Lucena, Data de Julgamento: 06/02/2003, Primeira Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 17/11/2003 - Página: 435)

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO STF. 1. Nos termos do art. 105, I, b, da CRFB/1988, compete ao Superior Tribunal de Justiça e não ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente mandado de segurança contra ato do Advogado-Geral da União, que possui status de Ministro de Estado (art. 13, § 1º, da Lei nº 9.649/1998). 2. Remessa ao STJ. (...). Brasília, 28 de abril de 2014. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO. Relator”. (STF - MS: 32919 DF, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 28/04/2014, Data de Publicação: DJe-083 DIVULG 02/05/2014 PUBLIC 05/05/2014) (gn)

Posto isso, questiona-se:

O cargo de Advogado-Geral da União e o Corregedor-Geral da União, assim como o cargo de Controlador Geral do Município de Sinop, não possuem natureza eminentemente técnico- administrativa?

A lógica se funda, em razão do princípio hermenêutico, segundo o qual ubi eadem ratio, ibi jus idem esse debet (onde a mesma razão, o mesmo direito), então, aplicável ao caso, a mesma atribuição do status dado pela lei federal ao Advogado-Geral da União e ao Corregedor-Geral da União e reconhecido pela majoritária jurisprudência, o status de Secretário Municipal dado pela Lei Municipal ao cargo de Controlador Geral do Município.





Destarte, considerando que a Controladoria Geral (gênero) é atividade estrutural à organização do Estado, e seus chefes, são agentes políticos (agentes de poder), a eles não deve incidir a Súmula Vinculante nº 13.

Ante exposto, requer-se, desde já o acatamento integral das presentes razões recursais para o fim de reconhecer a legalidade da conduta adotada pela Prefeita de Sinop, ora Recorrente, no caso sub examine.

Por último, caso seja mantida a irregularidade em comento, o que se argumenta por amor aos debates, cumpre apenas lembrar no que diz respeito à responsabilização que, para aplicação de multa, há de se analisar de forma mais aprofundada a proporcionalidade do poder sancionador estatal.

Sobre o tema, destaca-se que a aplicabilidade da pena deve nortear-se pelos preceitos do Art. 22, §§ 2º e 3º, ambos da LINDB, c/c o Art. 13, § 1º, do Decreto 9.830/2019:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[...]

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

§ 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores”.

No caso dos autos, conforme bem asseverado nas presentes razões recursais, a atuação da Gestora, ora Recorrente, se deu com base em texto legal, portanto, incontestavelmente justificada a conduta.

Outrossim, verifica-se a inexistência de circunstâncias agravantes ou de antecedentes negativos da Responsável, ora Recorrente.





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

Feitas essas considerações, é forçoso reconhecer, diante do princípio da razoabilidade, que a apenação com multa seria medida de extremo rigor, permissa vênua.

Dessa forma, com o devido respeito ao posicionamento do Conselheiro Relator, ainda que se mantenha o reconhecimento da irregularidade, o que se argumenta por amor aos debates, deve-se deixar de aplicar multa a Sra. Rosana Tereza Martinelli, ora Recorrente, como consequência da reforma da decisão acoimada.

2.1 - DOS PEDIDOS

Ante ao exposto, REQUER-SE de Vossa Excelência seja dado provimento ao presente Recurso Ordinário para o fim de reconhecer a inaplicabilidade da Súmula Vinculante n°. 13 do Supremo Tribunal Federal no ato de nomeação do Controlador Geral do Município de Sinop, bem como para excluir a penalidade aplicada a Sra. Rosana Tereza Martinelli, ora Recorrente, como forma de promoção da verdadeira e uníssona justiça.

Termos em que, pede provimento.

3. ANÁLISE DO PEDIDO

3.1. Requisitos de admissibilidade

O Recurso Ordinário foi submetido ao exame de admissibilidade feitos pelo Exmo. Auditor Substituto de Conselheiro João Batista de Camargo Júnior, conforme assentado **às fls. 1 a 4 da DECISÃO Nº Doc. 251169/2020**, acolhendo-os **nos efeitos devolutivo e suspensivo**, presentes os requisitos subjetivos e objetivos de cabimento.

3.2. Mérito do Recurso

Análise do Recurso do Sr. Rosana Tereza Martinelli (doc. nº 174492/2020)

Conforme informado atrás o recorrente se posiciona contrário ao item referente a aplicação de multa no valor de 20 UPFs/MT e a determinação legal para que se proceda à exoneração do Sr. Rodrigo de Souza Martinelli do cargo de Controlador-Geral da Prefeitura de Sinop, que consta do **Acórdão nº 88/2020-TP**.





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

A recorrente alega que a nomeação de Controlador Geral não contraria ao conteúdo normativo do enunciado da Súmula Vinculante nº 13/2008 do Supremo Tribunal Federal, e argumenta que esta faz parte do rol dos comissionados, com status de agente político.

Preliminarmente, a grande contradição se funda no equivocado entendimento do termo 'agentes políticos', já que estes são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, que representam os orientadores de vontade superior do Estado.

A jurisprudência dominante delimita que essas funções são exercidas por: Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares (Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais), Membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais e Vereadores). E, parcela da doutrina inclui entre os agentes políticos os detentores de cargos vitalícios, como membros da magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Desse modo, ficam de fora da vedação imposta pela Súmula Vinculante nº 13, no âmbito municipal, os cargos de caráter político, exercido por agentes políticos municipais, quais sejam: vereadores, prefeitos e os secretários municipais.

Textualmente, resta claro que o Supremo Tribunal Federal já se posicionou, em interpretação autêntica, que a nomeação de parentes para cargos de natureza política não caracteriza a prática do nepotismo, desde que respeitados os princípios da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37 da Constituição da República.

Sobre a impossibilidade de enquadramento no conceito de agente político dos cargos de controlador do Município, transcreve-se o entendimento da Consulta nº. 811.245 de 24/02/2010 do TCE/MG:

CONSULTA Nº 811.245/2010 - TCE/MG

EMENTA: Consulta — Município — Cargos de chefe de gabinete, procurador do Município e controlador do Município — Enquadramento no conceito de agente político — Impossibilidade — Remuneração mediante sistema de vencimentos — Possibilidade de remuneração por subsídio, se servidores públicos organizados em carreira — Art. 39, § 8º, da CR/88 — Garantia de recebimento de férias remuneradas e décimo terceiro salário.

No âmbito municipal, são agentes políticos o prefeito, os vereadores





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

e os secretários municipais. Os chefes de gabinete, procuradores e controladores do Município não são agentes políticos, uma vez que não exercem função de Estado e não representam a vontade superior do Estado, não participando, portanto, das decisões políticas do governo, sendo escolhidos por sua aptidão técnica profissional. **(Grifos nossos)**

Desse modo, é imoral a nomeação/designação de sobrinho para exercer o cargo/função comissionada ou de confiança de Controlador-Geral, ainda que seja servidor público efetivo vinculado ao respectivo Poder.

Tal irregularidade em comento já foi objeto de julgamento pela Corte de Contas, conforme excerto do Boletim de Jurisprudência do TCE/MT, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2018:

Boletim de Jurisprudência do TCE/MT, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2018.

13.79) Pessoal. Nepotismo. Nomeação de sobrinho do Chefe de Poder. Cargo/função de natureza administrativa. 1. Configura prática de nepotismo a nomeação, pelo Chefe de Poder, de seu sobrinho para o exercício de cargo em comissão de secretário administrativo-financeiro ou de função de presidente de comissão de licitação, por não envolverem atribuições de natureza política, mas, sim, administrativa, em afronta à vedação expressa na Súmula Vinculante nº 13 do STF. 2. Mesmo no caso em que o sobrinho nomeado seja servidor público efetivo vinculado ao referido Poder, restará configurada a prática de nepotismo, uma vez que a autoridade nomeante estará utilizando de sua influência para beneficiar familiar, em desrespeito à impessoalidade e à moralidade administrativa. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 8/2018-SC. Julgado em 11/04/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 02/05/2018. Processo nº 17.381-9/2017). **(Grifos nossos)**

Não se pode confundir ou ter entendimento controverso sobre a Resolução de Consulta nº 34/2010 do TCE/MT, que possibilita a nomeação no cargo em comissão de servidores efetivos admitidos mediante concurso público, com 'vínculo de parentesco permitido' (observado a Súmula Vinculante nº 13/2008 do STF), desde que respeitados os requisitos técnicos do cargo, da qualificação profissional do servidor e da ausência de subordinação hierárquica.





Assim se subscreve esse normativo:

Resolução de Consulta nº 34/2010

Resolução de Consulta nº 34/2010 (DOE, 13/05/2010). Pessoal. Nepotismo. Contratação Temporária e Servidores efetivos. Súmula Vinculante nº 13, do STF. Aplicabilidade e Extensão. 1. Lei local estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, sendo obrigatória a previsão legal para a realização de processo seletivo simplificado para contratação, com vistas a afastar a possibilidade de escolha tendenciosa e, com isso, inibir a tipificação de prática de nepotismo na administração pública, uma vez aprovados nesse certame servidores com vínculo de parentesco. 2. A nomeação em cargo em comissão de servidores efetivos admitidos mediante concurso público, com vínculo de parentesco, é possível, observados os requisitos de escolaridade do cargo de origem e a complexidade inerente ao cargo em comissão, além da qualificação profissional do servidor, sendo vedada, neste caso, a subordinação hierárquica. (Grifos nossos)

No caso em tela, o cerne da proibição se residiu no fato de ter existido (não existe mais) um vínculo de parentesco até o terceiro grau (sobrinho, Controlador Interno, servidor efetivo, Sr. Rodrigo de Souza Martinelli) e uma relação de subordinação hierárquica com a autoridade nomeante (tia, Prefeita Municipal, Sra. Rosana Tereza Martinelli - página 54 do doc. nº 167866/2020).

Dessa forma, naquela ocasião, a nomeação do Sr. Rodrigo de Souza Martinelli para o cargo de Controlador-Geral da Prefeitura de Sinop, configurava, em tese, uma violação da Súmula Vinculante nº 13 do STF, que proíbe o nepotismo.

Assim, a princípio, revelava-se acertada a determinação ora pautada no referido acordão sobre a exoneração do servidor, nos termos do art. 5 do Decreto Federal nº 7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal, que determina:

Decreto Federal nº 7.203/2010

Art. 5º Cabe aos titulares dos órgãos e entidades da administração pública federal exonerar ou dispensar agente público em situação de nepotismo, de que tenham conhecimento, ou requerer igual providência à autoridade encarregada de nomear, designar ou contratar, sob pena de responsabilidade. (Grifos nossos)





Entretanto, em síntese, conforme se extrai trecho do voto do Ministro Dias Toffoli, no julgamento do MS 31697 do STF, a Súmula Vinculante 13 não esgota todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública:

Trecho do voto do MS 31697 do STF

(...)

Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, **todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação** (União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), **com as peculiaridades de organização em cada caso.** (Grifos nossos)

(...)

Desse modo, para a aplicabilidade da referida Súmula, nos casos em que se impõe o reexame do quadro fático-probatório para apreciar a apontada ofensa à princípios constitucionais e legais, faz-se necessário verificar a natureza do cargo a ser ocupado pelo agente público e contextualizá-lo à luz das circunstâncias dos fatos ocorridos.

No caso em tela, dado os fatos atuais, perdeu-se as razões que objetivaram o pedido de exoneração do Sr. Rodrigo de Souza Martinelli do cargo de Controlador-Geral da Prefeitura de Sinop, já que, atualmente, a Sra. Rosana Tereza Martinelli não é mais Prefeita do Município.

Conforme informação extraída da resposta ao Ofício nº 001/2021/Secex/Recursos enviada ao Controle Interno da Prefeitura de Sinop, a referida Prefeita exerceu o cargo político em 01/01/2017 até 31/12/2020 (página 1 a 4 do doc. nº 131513/2021).

Ademais, é importante destacar que, embora existisse uma relação de parentesco com o Sr. Rodrigo de Souza Martinelli, ele já coexistia no cargo de Controlador-Geral, nomeado pela Portaria nº 101/2010, desde 26/02/2010, muitos anos antes da nomeação da Prefeita (página 7 do doc. nº 131513/2021).

A análise documental mostra que Rodrigo de Souza Martinelli foi nomeado para o Cargo de Controlador Geral em 01/03/2010 e destituído, conjuntamente, com todos





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

os demais cargos comissionados e de confiança, em 30/12/2016, por ordem do Sr. Juarez Costa, Eis-Prefeito, no seu último dia de mandato, conforme Portaria nº 1293/2016 (página 8 a 10 do doc. nº 131513/2021).

E, também, informa que, trinta dias após a sua exoneração, em 30/01/2017, o servidor em comento foi nomeado novamente no cargo e continua até a presente data (página 11 do doc. nº 131513/2021).

Logo, presume-se que com a finalidade de reorganizar as atividades administrativas e dá continuidade as atividades organizacionais do ente, em ato contínuo, a recorrente renomeia o anterior Controlador Geral da Prefeitura.

Diante dos fatos, utilizando-se o ceticismo profissional, em uma avaliação crítica das evidências de auditoria, infere-se que o servidor designado possuía capacidade técnica e qualificação profissional para o desempenho das funções e era o atual detentor do cargo no momento de início do mandato da autoridade nomeante (tia, Prefeita Municipal, Sra. Rosana Tereza Martinelli), presumindo-se a boa-fé da recorrente na redesignação ou renomeação deste para o cargo ora ocupado.

Destarte, em uma análise aprofundada do princípio da culpabilidade, da proporcionalidade e da boa-fé, não se pode atribuir ou agravar a responsabilidade ao recorrente pelo simples resultado da sua conduta, quando se sabe que esta foi realizada sem má-fé.

Considerando a inexistência de circunstâncias agravantes ou de antecedentes negativos no referido processo e buscando se pautar na razoabilidade que deve nortear os julgamentos pela Corte de Contas, este analista compreende que se deve isentar a recorrente da aplicação de multa e tornar sem efeito a determinação de exonerar o Sr. Rodrigo de Souza Martinelli do cargo de Controlador-Geral ora ocupado.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela procedência das justificativas e/ou argumentações apresentadas pela recorrente e, **no mérito**: pelo **PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO** para tornar sem efeito a determinação do **item “d”**, assim como excluir a multa imposta; mantendo-se inalterados os demais termos do **Acórdão nº 88/2020-TP**.





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS

Telefones: 3613-7583 / 7554 / 7527
email: secex-recursos@tce.mt.gov.br

É o relatório, que se submete à apreciação superior.

Secretaria de Controle Externo de Recursos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, **em 07 de junho de 2021.**

(assinatura digital)
Moisés Lima da Silva
Auditor Público Externo

