



PROCESSO N.º	14.071-6/2019
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2018)
RECORRENTE	ROSANA TEREZA MARTINELLI – EX-GESTORA
ADVOGADO	RONY DE ABREU MUNHOZ
RELATOR	CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

## RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso ordinário<sup>1</sup> interposto pela Sra. Rosana Tereza Martinelli, **ex-gestora da Prefeitura Municipal de Sinop**, objetivando a reforma do **Acórdão n.º 88/2020 - TP**, que julgou regulares as contas anuais de gestão do Município de Sinop, referentes ao exercício de 2018, com aplicação de multas, determinações legais e recomendações.

2. Em decorrência do sorteio, o recurso foi distribuído ao Auditor Substituto de Conselheiro responsável pela interinidade à época<sup>2</sup>, João Batista de Camargo Júnior, ocasião em que proferiu juízo de admissibilidade positivo<sup>3</sup>, nos termos dos art. 270, 272 e 273, todos do Regimento Interno deste Tribunal (RI-TCE/MT), com o envio à Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal para manifestação técnica e, após, ao Ministério Público de Contas, para emissão de parecer, nos termos do art. 99, inciso III, do RI-TCE/MT.

3. Posto isso, transcrevo abaixo o acórdão recorrido:

### ACÓRDÃO Nº 88/2020 – TP

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

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

<sup>1</sup> Documento Digital nº 175492/2020.

<sup>2</sup> Documento Digital nº 243560/2020.

<sup>3</sup> Documento Digital nº 251169/2020.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Telefones: (65) 3613-7503 / 7505 - Fax: 3613-7504

e-mail: gab.wteis@tce.mt.gov.br

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, Andressa Santana da Silva Munhoz – OAB/MT nº 21.788 e Michael César 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.

4. Em seguida, faz-se a manifestação dos recorrentes, da Secex e a respectiva análise ministerial.

### MANIFESTAÇÃO APRESENTADA PELA RECORRENTE

**Responsável: Rosana Tereza Martinelli**

**5) KA 01 – Achado n.º 05: Nomeação de Controlador Geral em desrespeito ao conteúdo normativo do enunciado da Súmula Vinculante 13 do STF.**

**KA 01. Pessoal\_Gravíssima.** Nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor, 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, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas (Súmula Vinculante 13/2008 –Supremo Tribunal Federal –STF).

5. Com relação à irregularidade classificada como **KA 01**, a recorrente, em primeiro lugar, sustentou<sup>4</sup> que o cargo de Controlador Geral da Prefeitura Municipal de Sinop é comissionado, sendo, portanto, de livre nomeação e com status de Secretariado, conforme dispõe o art. 5º da Lei Municipal n.º 1.706/2012 e a interpretação do § 1º do art. 9º c/c o art. 51, ambos da Lei Municipal n.º 2.407/2017. Desse modo, o cargo enquadra-se na exceção à regra da Súmula Vinculante 13, de acordo com entendimentos do próprio Supremo Tribunal Federal (STF), conforme segue:

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.

[...]

<sup>4</sup> Documento Digital nº 175492/2020.





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Telefones: (65) 3613-7503 / 7505 - Fax: 3613-7504

e-mail: gab.wteis@tce.mt.gov.br

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.

6. Nesse sentido, reforçou que o cargo de Controlador Geral faz parte do rol dos comissionados com *status* de Agente Político, em consonância com os ditames da Súmula Vinculante 13. A recorrente ainda realçou que a criação da Lei Municipal n.º 2.407/2017 foi de acordo com o entendimento sedimentado no próprio TCE/MT, no seguinte sentido:

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 n.º 2.406/2014- TP. Julgado em 14/10/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/11/2014. Processo n.º 7.572-8/2013).

7. Ainda enfatizou que, em recente julgado prolatado pelo Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima nos autos do Processo n.º 18.659-7/2017, oriundo da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, o plenário do TCE/MT seguiu a mesma linha exposta, no seguinte sentido:





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 01 (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. (...).

**8.** Entretanto, a defesa trouxe a lume que a Lei Municipal n.º 2.407, de 27 de fevereiro de 2017, foi editada respeitando as regras da Lei Orgânica Municipal, cuja edição segue autorização prevista nos arts. 18 e 29 da Constituição Federal. Ademais, explicitou que, na jurisprudência dos Tribunais Superiores, é assente que os ocupantes de cargos políticos são detentores de *munus* governamental, motivo pelo qual não podem ser enquadrados como agentes administrativos quando no exercício destes cargos. Além disso, a hipótese de nepotismo envolvendo ocupantes de cargos políticos, como no caso em apreço, e as circunstâncias da nomeação devem ser analisadas com redobrada atenção a fim de verificar eventual troca de favores, fraude à lei ou até mesmo, hipótese de subordinação hierárquica, conforme julgado a seguir exposto:

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).

9. Nesse sentido, destacou que, diante da natureza política do cargo de Controlador Geral, não há que se falar em conduta irregular, principalmente pelo fato de que seu ocupante é servidor de carreira, devidamente aprovado em concurso público, portanto, está legitimamente habilitado para ocupar o cargo.

10. Desse modo, a recorrente arguiu que obedeceu às disposições legais em vigor, quanto ao *status* político do cargo, de modo que não houve burla aos princípios da Administração Pública, em consonância à jurisprudência pátria trazida aos autos:

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. 2. 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)

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE – INQUÉRITO CIVIL – CELEBRAÇÃO DE TERMO DE PARCERIA COM ESCOPO DE LEI MUNICIPAL Nº. 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 Página 14 de 21 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, inexecuível 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)

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). 3. (...) 4. Agravo interno não provido". (AgInt no REsp Página 15 de 21 1655151/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 02/02/2018)

**11.** Para ratificar o alegado, a recorrente demonstrou que o art. 13 da Lei Federal n.º 9.649/1998, que dispõe sobre organização administrativa dos órgãos da administração direta da União, assim estabelece:

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.





12. Assim, destacou que, do mesmo modo que o Advogado-Geral da União tem *status* de Ministro, conforme reconhecido pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, o Controlador Geral do Município também o tem como Secretário, uma vez que ambos possuem natureza eminentemente técnico-jurídica. Nesses termos, a defesa juntou os seguintes arestos:

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).

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).

13. Posto isso, a defesa pugnou pelo acolhimento integral das presentes razões recursais, para o fim de reconhecer a inaplicabilidade da Súmula Vinculante 13, no ato de nomeação do Controlador Geral do Município de Sinop, bem como pela exclusão da penalidade aplicada, como forma de promoção da verdadeira e uníssona justiça.

### ANÁLISE DO RECURSO PELA EQUIPE TÉCNICA

14. Inicialmente, a Secretaria de Controle Externo de Recursos<sup>5</sup> enfatizou que este recurso ordinário foi submetido ao exame de admissibilidade pelo Auditor

<sup>5</sup> Documento Digital nº 134849/2021.





Substituto de Conselheiro em interinidade à época, João Batista Camargo Júnior<sup>6</sup>, de modo que foi recebido com efeitos devolutivo e suspensivo.

**15.** Nesse sentido, expôs que a recorrente se posicionou contrariamente à aplicação de multa no valor de 20 UPFs/MT pela irregularidade classificada como **KA 01**, por ter nomeado seu sobrinho, o Sr. Rodrigo de Souza Martinelli, para o cargo de Controlador Geral da Prefeitura Municipal de Sinop.

**16.** Preliminarmente, a unidade técnica expôs que a grande contradição no caso em exame se funda no equivocado entendimento do termo “agentes políticos”. Destacou que a jurisprudência dominante delimita que essas funções são exercidas por Chefes do Poder Executivo, seus auxiliares e membros do Poder Legislativo.

**17.** Desse modo, a Secex demonstrou que o STF já se posicionou no sentido de que a nomeação de parentes para cargos de natureza política não caracteriza a prática de nepotismo.

**18.** Entretanto, acerca da impossibilidade de o Controlador Geral do Município ser enquadrado como agente político, a unidade técnica trouxe um entendimento da Corte de Contas Mineira sobre o assunto, conforme segue:

CONSULTA N° 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 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.

**19.** Assim, entendeu ser imoral a nomeação de sobrinho para exercer o cargo comissionado ou de confiança de Controlador Geral, ainda que seja servidor público

<sup>6</sup> Documento Digital nº 251169/2020.





efetivo vinculado ao respectivo Poder. Demonstrou ainda que esse entendimento já foi objeto de julgamento por este Tribunal, conforme se extrai do Boletim de Jurisprudência do TCE/MT:

**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).

**20.** No mesmo sentido, a Secex entendeu que não se pode confundir com o entendimento da Resolução de Consulta n.º 34/2010 do TCE/MT, uma vez que esta possibilita a nomeação no cargo em comissão de servidores efetivos admitidos mediante concurso, com vínculo de parentesco, desde que respeitados os requisitos técnicos do cargo, qualificação profissional e ausência de subordinação hierárquica, conforme segue:

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 servidor 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.

**21.** Em razão disso, a nomeação do Sr. Rodrigo de Souza Martinelli para o cargo de Controlador Geral da Prefeitura de Sinop configurou, em tese, uma violação





da Súmula Vinculante 13 do STF, que proíbe o nepotismo.

**22.** Assim, a equipe de auditoria entendeu ser acertada a determinação de exoneração do mencionado servidor. Entretanto, conforme se extrai 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, conforme excerto do mencionado voto:

(...)

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)

(...)

**23.** Dessa forma, para aplicabilidade da referida súmula, faz-se necessário verificar a natureza do cargo a ser ocupado pelo agente público à luz das circunstâncias dos fatos ocorridos. Em razão do exposto, a Secex destacou que os motivos que objetivaram o pedido de exoneração do Sr. Rodrigo de Souza Martinelli do cargo de Controlador Geral do Município de Sinop não persistem mais, uma vez que a Sra. Rosana Tereza Martinelli não é mais prefeita do município, ou seja, exerceu seu mandato no período de 1º/1/2017 a 31/12/2020.

**24.** A Secex ainda sublinhou que, embora existisse uma relação de parentesco entre a prefeita e o controlador geral, ele já exercia o cargo em mandato anterior, ou seja, foi nomeado em 26/2/2010 e exonerado em 30/12/2016, conforme se comprova pela Portaria n.º 101/2010, que o nomeou:





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Telefones: (65) 3613-7503 / 7505 - Fax: 3613-7504

e-mail: gab.wteis@tce.mt.gov.br

**PORTARIA Nº 101/2010**

**DATA:** 26 de fevereiro de 2010

**SÚMULA:** Designa o servidor que menciona.

**JUAREZ COSTA, PREFEITO MUNICIPAL DE SINOP,**  
**ESTADO DE MATO GROSSO,** no uso de suas atribuições legais,

**RESOLVE:**

Art. 1º. Designar, o servidor que menciona, a partir de 01 de março de 2010, conforme segue:

<b>NOME</b>	<b>CARGO</b>	<b>CE</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>	<b>CC</b>
RODRIGO DE SOUZA MARTINELLI	Controlador Interno – Direito	28	Controlador Geral	11

Art. 2º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicidade, revogadas as disposições em contrário.

**GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SINOP,**  
**ESTADO DE MATO GROSSO.**  
EM, 26 de fevereiro de 2010.

**JUAREZ COSTA**  
Prefeito Municipal

**25.** Em suma, a Secex presumiu que, em razão da continuidade das atividades organizacionais, o Sr. Rodrigo de Souza Martinelli foi novamente reconduzido ao cargo pela nova gestão.

**26.** Posto isso, a Secex inferiu que o servidor designado possuía capacidade técnica e qualificação profissional para o desempenho das funções, de modo que se presume a boa-fé da recorrente na redesignação do mencionado servidor para o cargo ocupado.

**27.** Dessa forma, em razão da inexistência de circunstâncias agravantes ou antecedentes negativos no presente processo, bem como da aplicação do Princípio da Razoabilidade, a Secex de Recursos entendeu pela procedência das justificativas e argumentações apresentadas pela recorrente, para, no mérito, prover parcialmente o recurso ora manejado, e tornar sem efeito a determinação do item “d”, assim como excluir a multa imposta de 20 UPFs/MT, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão n.º 88/2020-TP.





## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**28.** Inicialmente, o órgão ministerial expôs<sup>7</sup> que o Acórdão n.º 88/2020 - TP, que julgou as Contas Anuais de Gestão referentes ao exercício de 2018 da Prefeitura Municipal de Sinop, aplicou multa no valor de 20 UPFs/MT à recorrente, bem como expediu determinação legal para que exonerasse o Sr. Rodrigo Souza Martinelli do cargo de Controlador Geral da Prefeitura Municipal de Sinop, em razão da afronta à Súmula Vinculante 13, que disciplina sobre o nepotismo.

**29.** Dessa forma, destacou que a Súmula Vinculante 13 estabelece vedação à nomeação em comissão ou de confiança na Administração Pública Direta ou Indireta, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor público investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento.

**30.** Excepcionando a regra, o Ministério Público de Contas (MPC) enfatizou que o Supremo Tribunal Federal possui decisões que fixam o entendimento que, quando se tratar de cargos de natureza política, desde que atendidos alguns requisitos, a nomeação é permitida. Entretanto, assinalou que, no caso concreto, há dúvida sobre o cargo de Controlador Geral do Município ser ou não de natureza política, uma vez que a simples atribuição de “status de secretário municipal” ao Controlador Geral não o transforma em cargo de natureza política.

**31.** Por conseguinte, o MPC trouxe aos autos entendimento de doutrinadores que escrevem sobre o assunto, de modo que concluiu que independentemente da nomenclatura e do *status* de secretário municipal atribuído pela Lei Municipal n.º 1.706/2012, depreende-se que o cargo de Controlador Geral mantém as competências e atribuições de cargo administrativo, tais como: assessoramento, coordenação, das atividades de controle interno, apoio ao controle externo no exercício de sua missão constitucional, auxiliar das unidades da Administração Direta e Indireta, fiscal dos atos praticados pelo Governo Municipal, não sendo, portanto, atribuições que decorram da

<sup>7</sup> Documento Digital nº 141784/2021, às fls. 5-12.





estrutura constitucional que representam a vontade superior do Estado.

32. Nesta perspectiva, o MPC ressaltou que tanto esta Corte de Contas quanto os demais Tribunais de Contas Estaduais já se posicionaram quanto à vedação de criação de cargo administrativo com “status de cargo político”, conforme segue:

13.58) Pessoal. Nepotismo. Nomeação em cargo comissionado administrativo com status de cargo político. A nomeação de parente até o terceiro grau do prefeito municipal para o exercício do cargo em comissão de pregoeiro, criado com status de cargo de secretário municipal, configura relação de nepotismo vedada pela súmula vinculante nº 13 do STF, tendo em vista que se trata de um artifício para conferir natureza de cargo político – que não se submete às regras do nepotismo – a uma função eminentemente administrativa. (Boletim de Jurisprudência – Edição Consolidada – fevereiro a julho de 2017 - Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Acórdão nº 1.218/2015-TP. Julgado em 31/03/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 16/04/2015. Processo nº 30.065-9/2013).

**Consulta nº 811.245 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:**  
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 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. (RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE)

33. Dessa forma, o entendimento ministerial foi no sentido de que o cargo ocupado pelo servidor Rodrigo Souza Martinelli não possui prerrogativas e responsabilidades políticas originárias da Constituição Federal, motivo pelo qual discordou do entendimento explicitado pela Secex de Recursos quanto ao afastamento da multa aplicada à recorrente, tendo em vista que o agente público deve respeitar o princípio da legalidade, subordinando-se completamente à tutela legal e entendimento vinculante dos Tribunais Superiores.

34. Entretanto, ratificou o posicionamento da unidade técnica quanto à perda da eficácia da determinação expedida no item “d” do Acórdão n.º 88/2020 – TP, tendo em vista que não existe mais a situação configuradora da violação à Súmula Vinculante 13, haja vista o término do mandato da recorrente.





**35.** Diante do exposto, o Ministério Público de Contas se manifestou pelo conhecimento deste recurso ordinário, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade, e, no mérito, pelo seu provimento parcial, visando tornar sem efeito a determinação contida no item “d”, diante da perda de sua eficácia por não mais existir a hipótese violadora da Súmula Vinculante 13, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão n.º 88/2020-TP, uma vez que considerou acertada a decisão contida no mencionado Acórdão.

**36. É o relatório.**

Cuiabá, em 16 de novembro de 2021.

(assinado digitalmente)<sup>8</sup>

**WALDIR JÚLIO TEIS**

Conselheiro Relator

<sup>8</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

