

PROCESSO Nº: @DEN 20/00622474
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Canoinhas
RESPONSÁVEL: Gilberto dos Passos
ASSUNTO: Comunicação à Ouvidoria nº 17232020 - supostas irregularidades na admissão de cargos comissionados de Assessor Jurídico

DECISÃO SINGULAR

Trata-se de Denúncia formulada pelo Sr. Maicon Cristiano Taborda dos Santos da Silva, nos termos do art. 65 da Lei (estadual) nº 202/00 e art. 95 da Resolução TC nº 06/2001, relatando supostas irregularidades acerca de admissão de cargos comissionados de Assessor Jurídico no âmbito da Prefeitura de Canoinhas, a qual foi protocolada às 17:35h do dia 22.10.2019, sob o número 30463/2020, acolhida inicialmente pela Ouvidoria e posteriormente encaminhada por *email* (fl. 03) à Diretoria de Atos de Pessoal (DAP).

O denunciante pediu a concessão de medida cautelar para exoneração dos servidores ocupantes do cargo comissionado de Assessor Jurídico.

A DAP analisou os aspectos referentes à admissibilidade da Denúncia e exarou o Relatório nº 6593/2020 (fls. 156-167), sugerindo decisão pelo conhecimento da Denúncia, indeferimento da medida cautelar e realização de audiência, nos seguintes termos:

5.1. Em preliminar, indeferir a medida cautelar, tendo em vista não restar configurado o risco de perecimento do direito em razão da demora em sua proteção (*periculum in mora*), nos termos do § 9º do art. 114-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas, acrescido pela Resolução n. TC-136/2016 (item 4 deste relatório);

5.2. No mérito, conhecer da denúncia formulada pelo Sr. Maicon Cristiano Taborda dos Santos da Silva, pertinente a supostas irregularidades no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Canoinhas, especificamente no tocante ao cargo comissionado de Assessor Jurídico, em desrespeito ao instituto do concurso público e desvirtuamento da natureza de cargos de provimento em comissão, de acordo com o disposto no art. 37, incisos II e V da Constituição Federal, nos termos dos arts. 95 e 96 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (Resolução nº TC-06/2001), com nova redação dada pela Resolução nº TC-120/2015;

5.3. Determinar à Secretaria Geral - SEG/DICM que promova **audiência**, nos termos do art. 29, § 1º, c/c art. 35 da Lei Complementar nº 202/2000, do **Sr. Gilberto dos Passos**, Prefeito Municipal de Canoinhas desde 1º/01/2017, CPF 003.649.429-16, para apresentação das justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento desta, em decorrência da seguinte irregularidade:

5.3.1. Nomeação/manutenção de servidores ocupantes de cargos comissionados de Assessor Jurídico para o desempenho de atribuições inerentes às funções permanentes da Prefeitura Municipal, evidenciando desvirtuamento aos pressupostos de direção, chefia e assessoramento, em descumprimento ao art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal e Prejudgado 1911 deste Tribunal de Contas;

5.4. Determinar à Diretoria de Atos de Pessoal – DAP deste Tribunal que sejam adotadas as demais providências, inclusive diligências, inspeções e auditorias que se fizerem necessárias junto à Prefeitura Municipal de Canoinhas, com vistas à apuração dos fatos apontados nos presentes autos como irregulares

Os autos vieram conclusos a este Relator em 11.11.2020, às 13:27h.

É o relatório. Passo a decidir.

O pedido cautelar toma por fundamento o poder geral de cautela, inerente à atuação dos Tribunais de Contas no seu dever de zelar pela preservação do erário e do patrimônio público, bem como pela obediência aos princípios que regem a Administração Pública. A atribuição dos poderes explícitos das Cortes de Contas tratada pelo art. 71 da Constituição Federal, pressupõe a conferência de poderes implícitos, a serem efetivados por meio de provimentos cautelares.

Ademais, o artigo 114-A do Regimento Interno desta Corte de Contas¹ possibilita ao Relator por meio de despacho singular, inclusive *inaudita altera parte*, a sustação de atos em casos de urgência.

¹ Art. 114-A. Em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou fundados indícios de favorecimento pessoal ou de terceiros, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento, ou por iniciativa própria, o Relator, com ou sem a prévia manifestação do fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinará, através de decisão singular, à autoridade competente a sustação do ato até decisão ulterior que revogue a medida ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Após esses esclarecimentos, passo à análise dos requisitos necessários para concessão de cautelar *inaudita altera parte*, que se trata de providência processual voltada, no caso, a acautelar os efeitos externos ou secundários da providência final.

Sem constituir um prejulgamento, a medida cautelar tem por finalidade proteger o patrimônio público, bem como a legalidade e/ou os princípios inerentes à Administração Pública, suspendendo os efeitos do ato lesivo até julgamento do mérito.

Os requisitos exigidos para a concessão da tutela cautelar são a fundada ameaça de grave lesão ao erário ou ao direito dos interessados no edital, o *fumus boni iuris*, e o *periculum in mora*, traduzido na situação de perigo da manutenção da questão supostamente ilegal.

Quanto ao *fumus boni iuris*, a DAP procedeu à análise preliminar do mérito e concluiu pela configuração da irregularidade apontada pelo denunciante em relação ao cargo comissionado de assessor jurídico, nos seguintes termos:

Desse modo, tendo por base os fatos e documentos colacionados aos autos, conclui-se pela existência de irregularidade no que tange ao cargo comissionado de Assessor Jurídico, considerando que a natureza das atribuições desempenhadas configuram-se de natureza eminentemente técnica, que demanda a nomeação mediante aprovação em concurso público, tendo em vista não se tratar de cargo de direção, chefia ou assessoramento, opinando-se pela realização de audiência

No entanto, o órgão técnico se manifestou pela inexistência do *periculum in mora*, haja vista a possibilidade de prejuízos aos serviços jurídicos a Unidade potencializado pelo atual período excepcional, as regras proibitivas relativas aos atos de pessoal decorrentes da Lei (federal) nº 173/2020 e as proibições concernentes ao final de mandato e período eleitoral. *In verbis*:

No caso em tela, embora demonstrada a razoabilidade do direito pretendido, entende-se que eventual exoneração abrupta dos ocupantes do cargo de provimento em comissão de Assessor Jurídico pode trazer prejuízo aos serviços jurídicos da unidade gestora, mormente no período excepcional ora vivenciado.

Além disso, apesar da notícia de concurso público válido, com candidatos aprovados para o cargo de Advogado, deve ser considerado o fato de estarem em vigor diversas regras proibitivas relativas a atos de pessoal,

constantes da Lei Complementar (federal) n. 173/2020², além das proibições relacionadas ao fim de mandato e período eleitoral, as quais deverão ser cotejadas no curso da instrução, no intuito de subsidiar posterior decisão definitiva desta Corte.

Assim, considerando as circunstâncias até então delineadas e o material probatório apresentado com a denúncia, entende-se não configurados os pressupostos para eventual determinação cautelar, opinando-se por seu indeferimento.

Diante dos argumentos expostos pela DAP, concluo que inexistem elementos que autorizem a concessão da medida cautelar.

Portanto, o pedido cautelar não procede.

Em vista disso, **DECIDO** por:

1 – Conhecer da Denúncia, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade do art. 65 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 (Lei Orgânica deste Tribunal) e arts. 95 e 96 da Resolução TC nº 06/2001, considerando a seguinte irregularidade:

1.1 – Nomeação e ou manutenção de servidores ocupantes de cargos comissionados de Assessor Jurídico para o desempenho de atribuições inerentes às funções permanentes da Prefeitura Municipal, evidenciando desvirtuamento aos pressupostos de direção, chefia e assessoramento, em descumprimento ao art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal e Prejulgado 1911 deste Tribunal de Contas.

2 – Indeferir a medida cautelar pleiteada, para exoneração dos servidores ocupantes dos cargos comissionados de Assessor Jurídico no âmbito da Prefeitura Municipal de Canoinhas, por não estarem presentes os requisitos dispostos no art. 29 da Instrução Normativa nº TC-0021/2015, c/c o artigo 114-A do Regimento Interno desta Corte de Contas, até deliberação ulterior deste Tribunal.

3 – Determinar a audiência do Sr. Gilberto dos Passos, Prefeito Municipal de Canoinhas, CPF 003.649.429-16, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000 para que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento da deliberação, com fulcro no art. 15, I da Instrução Normativa nº TC-0021/2015, apresentar

2 Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

justificativas em face da restrição descrita no item 1.1 desta Decisão, passível de aplicação de multa prevista no art. 70 da Lei Complementar nº 202/2000.

Dê-se ciência imediata desta Decisão e do Relatório nº DAP– 6593/2020 ao denunciante e ao Sr. Gilberto dos Passos, Prefeito Municipal de Canoinhas.

Submeta-se o indeferimento da medida cautelar ao Plenário na próxima Sessão, nos termos do § 1º do Artigo 114-A do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Ato contínuo, à SEG para que proceda à ciência do presente despacho aos Conselheiros e Conselheiros Substitutos, nos termos do art. 36 da Resolução n. TC-09/2002, alterado pelo art. 7º da Resolução n. TC-05/2005 e demais providências.

Publique-se na íntegra.

Gabinete, em 18 de novembro de 2020.

Gerson dos Santos Sicca
Relator

Notícia de Fato n. 01.2019.00003518-5

**DESPACHO DE INDEFERIMENTO
DE INSTAURAÇÃO**

Inicialmente, nos termos do § 1º do artigo 2º do Ato 395/2018/PGJ, determino a autuação e registro da presente representação como Notícia de Fato no SIG/MP, contendo o seguinte objeto: "Apurar eventual ato de improbidade administrativa no Município de Canoinhas, notadamente quanto à contratação dos **assessores** jurídicos Marina Haag e Marcos Amir Granemann, sem a realização de concurso público".

Trata-se de Notícia de Fato trazida ao conhecimento desta 3ª Promotoria de Justiça por meio do Atendimento n. 05.2019.00007932-9, realizado a Adriana Fernandes na Ouvidoria do Ministério Público de Santa Catarina, noticiando a possível prática de ato de improbidade administrativa no Município de Canoinhas, consistente, em síntese, na nomeação de Marina Haag e Marcos Amir Granemann para ocuparem cargos de Assessor Jurídico do ente público sem a indispensável efetivação de concurso público, além do número elevado de contratação de servidores comissionados e da atuação dos **assessores** jurídicos em âmbito judicial.

É o relatório do essencial.

Inicialmente, com relação ao pedido de sigilo formulado pela representante com o fim de "preservar a identidade", não merece respaldo, porquanto não se trata de justificativa plausível.

Conquanto os Municípios não estejam compelidos a organizar em carreira o cargo de Procurador e a este conferir exclusividade na representação judicial e consultoria jurídica do ente federado, nos termos do artigo 132 da Constituição Federal, e que a advocacia pública, no âmbito municipal, igualmente possui natureza técnica, essencial e permanente, devendo, como regra, ser atribuída a cargo de provimento efetivo a ser preenchido mediante concurso público, não merece prosperar

a representação aportada nesta Promotoria de Justiça, haja vista a eventualidade do cargo questionado ser provido em comissão.

Com efeito, em consulta informal ao Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, na pessoa do servidor Luciano Maurício, obteve-se a orientação de que, no caso em epígrafe, devem ser aferidas as atribuições delineadas para o cargo de Assessor Jurídico, as quais, ajustando-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, possibilitam o preenchimento deste em comissão.

No Município de Canoinhas, os dois cargos de Assessor Jurídico foram criados pela Lei n. 6.192 – de 2.4.2018¹, que os caracteriza como comissionados (artigo 3º). As atribuições destes, expostas no parágrafo único do mencionado artigo, compreendem: a) a realização, sob a supervisão do Procurador Municipal, de atividades jurídicas, elaboração de pareceres, redação de legislação, interpretação de leis; b) o atendimento, no âmbito administrativo, aos processos e consultas que lhe forem submetidos pelo Prefeito, Secretários e Diretores das Autarquias Municipais; c) a emissão de pareceres e interpretações de textos legais; d) a confecção de minutas; d) a manutenção da legislação local atualizada; e) o atendimento a consultas, no âmbito administrativo, sobre questões jurídicas, submetidas a exame pelo Prefeito e Secretários, emitindo parecer, quando for o caso; e) a revisão, atualização e consolidação de toda a legislação municipal; f) a observação das normas federais e estaduais que possam ter implicações na legislação local, à medida que forem sendo expedidas, e providenciar na adaptação desta; f) o estudo e revisão de minutas de termos de compromisso e de responsabilidade, contratos de concessão, locação, comodato, loteamento, convênio e outros atos que se fizerem necessários a sua legalização; g) a elaboração de pesquisas pendentes a instruir processos administrativos, que versem sobre assuntos jurídicos; g) a participação em reuniões coletivas da Procuradoria; h) o exercício de outras atividades compatíveis com a função, de conformidade com a disposição legal ou regulamentar, ou para as quais sejam expressamente designados; i) a elaboração de parecer coletivo, em questões jurídicas; j) a representação da Municipalidade, quando investido do necessário

¹ Disponível em: http://sapl.canoinhas.sc.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/10719_texto_integral. Acesso: 13 de fev 2019.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CANOINHAS

administração [...], pelos quais se transmitem as diretrizes políticas, para a execução administrativa. Cumpre a seus titulares levar adiante essas linhas de ação, precisá-las em instruções se for o caso e fiscalizar sua fiel execução", funções que impendem ao compartilhamento uma mesma visão política e à devoção ao programa da autoridade eleita. [...] Não é lícito à lei declarar a liberdade de provimento de qualquer cargo ou emprego público, somente àqueles que requeiram relação de confiança nas atribuições de natureza política de assessoramento, chefia e direção (art. 37, V), e não nos meramente burocráticos, definitivos, operacionais, técnicos, de natureza profissional e permanente. Portanto, tem a ver com essas atribuições de natureza especial (assessoramento, chefia e direção em nível superior), para as quais se exige relação de confiança, pouco importando a denominação e a forma de provimento atribuídas, pois verba *non mutant substantiam rei* [o que pode ser traduzido da seguinte forma: a palavra não altera a substância da coisa]. Necessária é a análise de sua natureza excepcional, a qual não se satisfaz com a mera declaração do legislador. O essencial é análise do plexo de atribuições das funções públicas. É dizer: os cargos de provimento em comissão devem ser restritos às atribuições de assessoramento, chefia e direção em nível superior, nas quais esteja presente a necessidade de relação de confiança com os agentes políticos para o desempenho de tarefas de articulação, coordenação, supervisão e controle de diretrizes político-governamentais. Não coaduna a criação de cargos desse jaez - cuja qualificação é matéria da reserva legal absoluta - com atribuições ou funções profissionais, operacionais, burocráticas, técnicas, administrativas ou rotineiras. [...]

Por isso, é assaz importante, no controle de constitucionalidade, a visita à descrição ao plexo de funções de cada cargo para a verificação de uma autêntica relação de confiança a ministrar a criação do cargo respectivo, demonstrativa de sua natureza de assessoramento, chefia e direção. Ora, tendo uma descrição que não a indique ou não tendo essa descrição, soa ilegítima sua criação, ainda que os cargos tenham denominação de coordenação e de assessoria. Se não há dado algum evidenciando que desempenharão funções de natureza política no seio administrativo em que o requisito da confiança justifique a liberdade de provimento - se carecem da definição de suas atribuições a revelar alguma dessas hipóteses -, não se revela razoável sua instituição pela impossibilidade de aferição do exercício de funções políticas ou de funções técnicas, burocráticas, permanentes, profissionais (estas reservadas ontologicamente a cargos de provimento efetivo). É corolário do princípio da legalidade que se irradia sobre a criação de cargos públicos, mormente os de provimento comissionado, ex vi dos arts. 37, II e V, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal de 1988, que a lei específica deve conter, para além de lotação, valor de vencimentos, exigências de provimento, definição de jornada de trabalho, e, entre outros, as atribuições do cargo (Cargos de Provimento em Comissão. Revista Síntese Direito Administrativo, São Paulo, n. 64, p. 10 a 16, abr.

2011).

Ademais, em consulta ao *site* da Prefeitura Municipal de Canoinhas aferiu-se que, ao contrário do alegado pela representante, o Município de Canoinhas, no ano de 2018, realizou Concurso Público para o provimento, dentre outras, de duas vagas para Advogado e uma vaga para Advogado – Assistência Social (Edital 001/2017), tendo sido aprovados Winston Beyersdorff Lucchiari, Valter Luiz e Wilson Orzevalla Júnior, nomeados, respectivamente, pelas Portarias n. 186/2018, n. 562/2018 e n. 207/2018, os quais estão exercendo suas funções no Poder Executivo Municipal.

Assim, diante da inexistência de fundamentos para a propositura de ação judicial por este Órgão Ministerial, tampouco para a instauração de Procedimento Preparatório e/ou Inquérito Civil, consoante razões citadas, INDEFIRO a presente representação e determino o seu ARQUIVAMENTO (art. 7º, inciso I, do Ato n.395/2018/PGJ), adotando-se as seguintes providências:

1. Encaminhe-se o seguinte extrato para publicação no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público:

EXTRATO DE CONCLUSÃO DA NOTÍCIA DE FATO N.
 01.2019.00003518-5
 COMARCA: Canoinhas
 ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: 3ª Promotoria de Justiça
 Data da Instauração: 14.2.2019
 Data da Conclusão: 14.2.2019
 Partes: Adriana Fernandes e Município de Canoinhas/SC.
 Conclusão: Notícia de Fato instaurada para apurar eventual ato de improbidade administrativa no Município de Canoinhas, notadamente quanto à contratação dos **assessores** jurídicos Marina Haag e Marcos Amir Granemann, sem a realização de concurso público. Cargo comissionado. Possibilidade. Aferição das atribuições deste que se inserem nas hipóteses do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Arquivamento.
 Membro do Ministério Público: Ana Paula Destri Pavan.

2. Cientifique-se a representante Adriana Fernandes, por meio eletrônico, fazendo constar o disposto nos artigos 7º e 8º do Ato 395/2018/PGJ;

3. Comunique-se a Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Santa

Catarina, por *e-mail*, acerca da providência adotada;

4. Após o cumprimento e inexistindo impugnações, arquivem-se com as necessárias baixas e registros no SIG, inclusive no que se refere ao número da caixa-arquivo.

Canoinhas, 14 de fevereiro de 2019.

[assinado digitalmente]

ANA PAULA DESTRI PAVAN

Promotora de Justiça



Prefeitura de Canoinhas

Gabinete do Prefeito

Of. 18/2021-GAB

Canoinhas, 08 de fevereiro de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
Gilmar Martins de Souza
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores
Canoinhas/SC

Assunto: **Documentação – PL nº. 3/2021.**

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, venho à presença de Vossa Excelência, encaminhar a documentação em anexo para que seja juntada ao Projeto de Lei nº. 3/2021.

Conforme justificativa do PL nº 3/2021, a alteração legislativa se faz necessária para fins de adequação das atribuições do cargo de Assessor Jurídico, nos termos em que indicado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Inicialmente, importa ressaltar a Vossas Excelências que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina já analisou, pormenorizadamente, as atribuições do cargo de Assessor Jurídico, após uma denúncia no ano de 2019, o qual entendeu não haver qualquer irregularidade no cargo de assessor jurídico criado pela Lei 6.192/2018.

A ilustre Promotora de Justiça, Dra Ana Paula Destri Pavan, assim consignou no seu despacho de indeferimento da Notícia de Fato nº 01.2019.00003518-5.

“Em princípio, o encadeamento de atribuições acima exige que o titular do cargo de Assessor Jurídico tenha relação de confiança e sintonia ideológica



Prefeitura de Canoinhas

Gabinete do Prefeito

com a autoridade nomeante, razão porque não se vislumbra irregularidade alguma no caso trazido à apreciação do Ministério Público”.

Em que pese o entendimento do Ministério Público Estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina entendeu que algumas atribuições são similares às atribuições do cargo efetivo, a exemplo da representação judicial.

Nesse sentido, o presente projeto de lei visa adequar às atribuições do cargo de Assessor Jurídico, nos termos em que apontado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Mesmo diante do entendimento do Ministério Público estadual pela regularidade do cargo, reforçado pelo Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa de que é plenamente possível a existência do cargo de Assessor Jurídico, no despacho de indeferimento de Notícia de Fato em anexo, o Poder Executivo Municipal demonstrando atenção e respeito ao órgão externo de fiscalização (TCE) busca adequar as atribuições do cargo, a fim de atender plenamente ao entendimento do Tribunal.

Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

RENATO JARDEL GURTINSKI

Prefeito Municipal em exercício



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E36F-275E-B931-19DB

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RENATO JARDEL GURTINSKI (CPF 812.584.379-53) em 08/02/2021 15:46:37 (GMT-03:00)

Emitido por: AC Instituto Fenacon RFB G3 << AC Secretaria da Receita Federal do Brasil v4 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://canoinhas.1doc.com.br/verificacao/E36F-275E-B931-19DB>