EXMO. SR. RELATOR DAS CONTAS DA PREFEITURA DE CAMARAGIBE, PERTINENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020, CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Representação Interna nº 011/2021 MPCO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO**, órgão previsto no artigo 130 da Constituição da República, no exercício da competência prevista no artigo 114, I, da Lei Estadual nº 12.600/2004, comparece, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por conduto de sua Procuradora-Geral, para ofertar

REPRESENTAÇÃO INTERNA

em face da gestora da Prefeitura de Camaragibe, conforme fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor.

1. DOS FATOS

Este órgão ministerial recebeu Denúncia anônima, via e-mail institucional, acerca de suposta prática de nepotismo, sob a modalidade cruzada, pela Prefeita de Camaragibe, Sra. Nadegi Queiroz.

Segundo o Denunciante, a Prefeita de Camaragibe, em 02/06/2020, nomeou o Sr. José Edson Correia de Araújo, cônjuge da Deputada Estadual Gleide Ângelo, para o cargo de Secretário Adjunto de Segurança Pública, conforme Portaria 551/2020, em troca da nomeação, no gabinete da parlamentar, da cônjuge do Secretário de Segurança Pública de Camaragibe, Sr. Marcílio Rossini, ocorrida em 11.02.2019, conforme Ato da Presidência nº 115/19.

Apontou, ainda, desvio de finalidade no ato de nomeação realizado pela Prefeita de Camaragibe, dizendo motivado por interesse eleitoral na base da Deputada Estadual Gleide Ângelo – parlamentar mais votada na circunscrição do Município no pleito eleitoral imediatamente anterior.

Em reforço do desvio de finalidade, questionou a aptidão do Sr. José Edson Correia de Araújo para o desempenho das funções de Secretário Adjunto de

Segurança Pública do Município, porquanto o seu histórico profissional abrange exclusivamente atuações na área de comunicação: rádio e televisão.

Anexou reportagens a guisa de comprovação do vínculo político entre a Prefeita de Camaragibe e a mencionada Deputada Estadual.

Instadas a se manifestar, as autoridades denunciadas apresentaram as seguintes considerações:

a) o nepotismo cruzado apenas se caracteriza quando há vínculo de parentesco entre os nomeados e as autoridades nomeantes, não havendo relação de parentesco entre os nomeados e a Prefeita Nadegi Queiroz;
b) o cargo de Secretário Adjunto Municipal, titularizado pelo Sr. José Edson Correia de Araújo, tem natureza política, estando ressalvado das vedações próprias do nepotismo, a teor da Súmula Vinculante nº 13, do STF;
c) a atuação durante mais de quarenta anos na seara do jornalismo policial credencia o Sr. José Edson, que detém qualificação necessária ao exercício da função de Secretário Adjunto de Segurança Pública, tendo em vista que atuou por 40 anos no "jornalismo policial"; e
d) a Sra. Ana Maria Campelo Rossini, esposa do Sr. Marcílio Rossini, detém qualificação técnica para desempenhar as funções atualmente exercidas no Gabinete da Deputada Estadual Gleide Ângelo, com quem mantém longínquo relacionamento profissional.

Em réplica, anotou o Denunciante:

a) há indícios de que as defesas de ambos os denunciados foram realizadas em conjunto ou, ainda, pela mesma pessoa, tendo em vista a similaridade constatada em suas redações e nos argumentos aduzidos, o que indica o interesse comum das autoridades nomeantes na manutenção da nomeação impugnada;
b) a Súmula Vinculante nº 13 do STF não esgotou as possibilidades de configuração de nepotismo, sendo aplicável aos cargos políticos quando ausente a necessária qualificação técnica para o exercício da função, bem como quando patenteada a "troca de favores";
c) a troca de favores advém da nomeação do esposo da Deputada Estadual no alto escalão de Camaragibe em troca de seu apoio político à Prefeita Nadegi Queiroz; e
e) a trajetória profissional de jornalista policial não induz qualificação necessária à elaboração de políticas públicas na área de segurança pública de um Município.

É o relato necessário.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 Indícios de irregularidade nas nomeações

Em consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura de Camaragibe e ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa de Pernambuco, efetuada na presente data (Docs. 01, 02 e 03 em anexo), verifico que procedem os dados fáticos trazidos pelo Denunciante que, ao fim e ao cabo, não restaram refutados pelos denunciados.

De efeito, consta que a Prefeita de Camaragibe, Sra. Nadegi Queiroz, nomeou, em 02.06.2020, o Sr. José Edson Correia de Araújo – cônjuge da Deputada Estadual Gleide Ângelo -, para o cargo de Secretário Municipal Adjunto de Segurança Pública, conforme Portaria nº 551/2020 (Doc. 04, em anexo), e que a mencionada parlamentar, em 11.02.2019, designou a Sra. Ana Maria Campelo Rossini – cônjuge do Sr. Marcílio Rossini, titular do cargo de Secretário de Segurança Pública de Camaragibe desde janeiro de 2020 (Doc. 05, em anexo), para exercer o cargo de Assessora Especial de seu Gabinete na Assembleia Legislativa, a teor do Ato da Presidência nº 115/19 (Doc. 06, em anexo).

Em análise dos termos denunciados, em cotejo com as contrarrazões expendidas, verifico que tais nomeações reúnem indícios de irregularidade a reclamar apuração vertical por essa Corte de Contas, a fim de ratificá-los ou infirmá-los.

Deveras, na atual quadra, há indícios da prática de nepotismo cruzado e, por conseguinte, de burla aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade que norteiam a atuação da administração pública, e suspeita de desvio de finalidade, ante o potencial interesse individual que respaldou os atos sob exame.

Sobre a possibilidade de configuração de nepotismo cruzado na nomeação, pela Prefeitura de Camaragibe, do Sr. José Edson Correia de Araújo, faz-se pertinente trazer a lume a Súmula Vinculante nº 13, editada pelo Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

> ***"Súmula Vinculante nº 13 -*** *A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,* ***compreendido o ajuste mediante designações recíprocas****, viola a*

Constituição Federal.! Grifos acrescidos

Do exame do verbete sumular acima reproduzido, verifica-se que as autoridades públicas não detêm plena liberdade para efeito de nomeação dos cargos comissionados e designação de funções de confiança que integram o aparato administrativo, impondo-se o respeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade, de assento constitucional (CF/88, art. 37, *caput*).

Não soa despiciendo destacar que as Súmulas Vinculantes editadas pela Suprema Corte não buscam estipular condutas antijurídicas, mas sim traduzir a exegese jurisprudencial consolidada sobre o tema, no âmbito daquela Corte. Nesse sentido, já se manifestou o TCU, como bem emblema o seguinte julgado:

> *"Súmula não estabelece conduta antijurídica. Apenas traduz entendimento jurisprudencial consolidado no Tribunal. No caso da Súmula Vinculante 13,* ***proibição de nepotismo deriva diretamente dos princípios inseridos no caput do art. 37 da Constituição Federal, sobretudo impessoalidade, eficiência e moralidade.*** *O STF, ao editar a Súmula Vinculante 13,* ***não buscou identificar todas hipóteses de configuração de nepotismo na Administração Pública, mas indicar situações em que a jurisprudência daquela Corte identificou a prática daquele ilícito****."* (Processo 008.043/2015-9, Acórdão 519/2017, Plenário, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, Julgamento em 22/03/2017)

Há que se reconhecer, portanto, que a Súmula Vinculante 13 do STF não foi editada com objetivo de reunir em seu texto toda e qualquer hipótese de configuração de nepotismo, mas, sim, de consolidar as hipóteses então, corriqueiras, sobre as quais não pairam dúvidas acerca de tal configuração. Até porque a proibição do nepotismo, como visto, não decorre da Súmula em si, mas se extrai diretamente dos princípios positivados constitucionalmente para reger a Administração Pública. Aliás, a própria Suprema Corte vem construindo entendimento neste sentido, como se pode verificar do trecho a seguir, extraído de decisão tomada no MS 31697, *verbis*:

> ***"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. Dessa perspectiva, é certo que a edição de atos regulamentares ou vinculantes por autoridade competente para orientar a atuação dos demais órgãos ou entidades a ela vinculados quanto à configuração do nepotismo* ***não retira a possibilidade de, em cada caso concreto, proceder-se à avaliação das***

> ***circunstâncias à luz do art. 37, caput, da CF/88***.*"* (MS 31.697, voto do rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 11-3-2014, DJE 65 de 2-4-2014) Grifos acrescidos

O julgado deixa claro que, em cada caso concreto, a cada nomeação realizada, devem ser avaliadas as circunstâncias a ele subjacentes, à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (CF/88, art. 37), de forma que a Súmula Vinculante nº 13 do STF não arrola, de forma exaustiva, todas as hipóteses de nepotismo. Tal orientação vem sendo reiterada em outros precedentes da Suprema Corte, *verbis*:

> *"A redação do enunciado da Súmula Vinculante 13* ***não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo*** *da Administração Pública, uma vez que* ***a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do caput do art. 37 da Constituição Federal****, independentemente da edição de lei formal sobre o tema."* (Rcl 15.451 AgR, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 27-2-2014, DJE 66 de 3-4-2014.) Grifos acrescidos

Neste viés, o Tribunal de Contas da União também se manifestou, conforme se pode depreender do excerto de voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, no mesmo processo de denúncia colacionado alhures, *verbis*:

> ***"Sem almejar esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública****, a Súmula Vinculante 13 apresenta três critérios objetivos de conformação do ilícito: a) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; b) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada; e c)* ***ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo em comissão ou de confiança****."* (Processo 008.043/2015-9, Acórdão 519/2017, Plenário, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, Julgamento em 22/03/2017) Grifos acrescidos

Do exposto, resta clarividente que a Súmula Vinculante nº 13 não institui condições inarredáveis para que se divise nepotismo nas situações concretas de nomeações para cargos comissionados e/ou funções de confiança, devendo, assim, serem perscrutadas, a cada caso, as razões que fundamentam tais atos, sempre à luz dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Também resta translúcida a possibilidade de configuração do nepotismo mesmo diante da ausência de vínculo de parentesco entre nomeante e

nomeado, se evidenciado o ajuste mediante designações recíprocas, como parece ser o caso trazido ao crivo deste órgão ministerial.

Vale dizer, como destacado no excerto do julgado reproduzido acima, não há necessidade inarredável de vínculo direto de parentesco entre a autoridade nomeante e o agente nomeado para caracterização da ilicitude. Ora, não soa kafkiano concluir que, a despeito de ausente o vínculo de parentesco, se houver desrespeito à moralidade e à impessoalidade por outros meios, a irregularidade poderá restar configurada. É neste sentido, inclusive, que o Supremo Tribunal Federal pontifica, conforme precedente a seguir:

> *"A **incompatibilidade** da prática enunciada na Súmula Vinculante 13 com o art. 37, caput, da CF/1988 **não decorre diretamente da existência de relação de parentesco** entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, **mas da presunção de que a escolha** para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento **tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção**."* [Rcl 19.529 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 2ª T, j. 15-3-2016, DJE 72 de 18-4-2016.]

O precedente acima deixa claro que a finalidade de atribuir caráter de ilicitude para tais nomeações não se fundamenta tão somente na aspiração de evitar o estabelecimento de sinecuras e de prebendas aos parentes daqueles que detêm o poder, mas, baseia-se, principalmente, na **repressão à distribuição de cargos que tenham a finalidade de satisfazer interesses privados da autoridade nomeante**, em afronta direta à impessoalidade, à moralidade e à eficiência da Administração.

Faz-se pertinente destacar que o precedente acima prevê como nepotismo a nomeação de pessoa que, a despeito de não ser parente da autoridade nomeante, nutre relação de parentesco com pessoa que tenha o poder de interferir em tal nomeação.

Ora, Senhor Relator, não seria esta a hipótese trazida pelo Denunciante a este MPCO? A Prefeita de Camaragibe, Sra. Nadegi Queiroz, nomeou como Secretário Adjunto de Segurança Pública do Município o esposo da Deputada Estadual Gleide Ângelo. Esta, por sua vez, havia nomeado para lhe assessorar no gabinete parlamentar a esposa do Secretário de Segurança Pública de Camaragibe, sendo certo que o cônjuge da parlamentar passou a ter relação de subordinação direta e imediata com o titular da pasta – este cônjuge da assessora de sua esposa Deputada Estadual.

Como notório, o cargo de Secretário Adjunto de Segurança Pública

do Município é de livre provimento do Prefeito, não soando inverossímil que o titular da pasta, o Secretário de Segurança Pública do Município, que também goza da confiança da Chefe do Poder Executivo Municipal, tenha influenciado na nomeação do cônjuge da chefe de sua esposa, o Sr. José Edson Correia de Araújo como seu subordinado. Ou seja, o Secretário Municipal de Segurança Pública de Camaragibe, retribuindo a nomeação, em 2019, de sua esposa como assessora da Deputada Estadual, influenciou a Prefeita Municipal na nomeação, em 2020, do marido da Parlamentar como Secretário Adjunto de Segurança Pública, resultando, segundo o precedente anteriormente colacionado, na prática de nepotismo cruzado, em clara afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Assim, diante dos precedentes retromencionados, verifica-se que o fato de a agente nomeante, a Prefeita Nadegi Queiroz, não nutrir vínculo de parentesco direto com os nomeados, não afasta, *de per si*, a possibilidade de que seja vislumbrado o nepotismo no ato de nomeação do Sr. José Edson Correia de Araújo, mesmo porque a jurisprudência pátria tem construído o entendimento de que a reciprocidade, imanente à modalidade de nepotismo cruzado, pode advir não apenas da nomeação de parentes, mas também mediante favores de outra natureza. Assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça, que entendeu restarem configurados o nepotismo cruzado e o ato de improbidade em nomeações realizadas em troca de favores políticos, *verbis*:

> "*Todavia, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que, ainda que formalmente lícita a nomeação,* ***"no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade"****. Assim,* ***a reciprocidade não advém apenas da nomeação de parentes ou da concessão de função gratificada, podendo dar-se por meio de favores de outra natureza****. Ora, essa a hipótese dos autos.* ***A despeito da inexistência de nomeação de parentes*** *do Prefeito LUIS EDUARDO COLOMBO DOS SANTOS, o número de parentes do Presidente da Câmara nomeados (três) e* ***as circunstâncias políticas que cercaram tais atos provam terem sido realizadas em troca de favores políticos."*** (AgInt no AREsp 1019652/RS, SEGUNDA TURMA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Julgamento em 04/05/2017, Publicado em 10/05/2017) Grifos aditados

Ademais, corrobora o cenário de troca de favores a notória falta de expertise do Sr. José Edson Correia de Araújo na formatação de políticas públicas de segurança pública, dada a sua formação jornalística, além do fato de, alguns dias após a sua nomeação, a sua esposa, Deputada Estadual Gleide Ângelo, na qualidade de parlamentar estadual mais votada no município de Camaragibe no pleito anterior, haver comparecido a evento da Prefeitura de Camaragibe, ao lado

da Prefeita Nadegi, manifestando, em entrevista concedida à mídia, alto apreço pela gestão municipal. Isso tudo em pleno ano eleitoral, no qual a gestora municipal de Camaragibe tentava sua reeleição ao cargo.

Ora, considerando que a Deputada Estadual Gleide Ângelo foi a parlamentar estadual mais votada em Camaragibe, de forma que seu apoio político poderia se traduzir em reforço significativo à reeleição da então Prefeita em exercício, e considerando, ainda, a ausência de adequada qualificação profissional que justificasse a nomeação do comunicador, Sr. José Edson Correia de Araújo, para o cargo de Secretário Adjunto de Segurança Pública de Camaragibe, não se podem desprezar tais elementos como indicativos e indiciários de verdadeira troca de favores entre a gestora municipal e a parlamentar estadual, a configurar, como exaustivamente demonstrado, hipótese de nepotismo cruzado, por nítida afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, além de desvio de finalidade.

Por fim, quanto à alegação dos defendentes de que a Súmula Vinculante nº 13 do STF não se aplica à hipótese de cargos que tenham natureza política, como é o caso do cargo de Secretário Adjunto de Segurança Pública, há que se registrar cuidar-se de compreensão superada pelo próprio STF, dado que os bens jurídicos tutelados pelo verbete sumular: moralidade administrativa, impessoalidade e eficiência na gestão da máquina pública - devem ser preservados, em ordem a afastar ilimitada discricionariedade às autoridades nomeantes quanto aos cargos políticos. Senão, vejamos:

> *"Direito Administrativo. Agravo interno em reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. 1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política,* ***ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral****. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação."* (Rcl 28.024 AgR, rel. min. Roberto Barroso, 1ª T, j. 22-06-2018, Dje 125 de 25-06-2018.) Grifos acrescidos
>
> *"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 analisada 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 13".* (Rcl 7.590, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 30-9-2014, DJE 224 de 14-11-2014.) Grifos acrescidos

Ora, Senhor Relator, vê-se que a construção da jurisprudência tem sido no sentido de incidir a vedação ao nepotismo mesmo quando a nomeação envolve cargo político, especialmente nos casos em que configurada patente falta de razoabilidade, por ausência de qualificação técnica, ou no caso de troca de favores.

Portanto, frente a todas as razões declinadas, este órgão ministerial reputa pertinente este órgão ministerial a formalização de processo de Auditoria Especial, a fim de averiguar, com a profundidade própria de tal modalidade processual, a higidez de tais nomeações.

3. PEDIDO

Pelo exposto, **considerando** o teor da Denúncia formulada perante este órgão ministerial e das respostas apresentadas pelos Interessados; **considerando** os indícios de irregularidade na nomeação do Secretário Adjunto de Segurança Pública do Município de Camaragibe, seja pela prática de nepotismo cruzado, seja por desvio de finalidade, em afronta aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, requer-se a essa Relatoria que seja determinada a formalização de processo de **Auditoria Especial**, tendo como objeto a aferição da regularidade da nomeação do Sr. José Edson Correia de Araújo para o cargo de Secretário Adjunto de Segurança Pública do Município de Camaragibe, realizada pela Prefeita Nadegi Queiroz, mediante a Portaria 551/2020, de 02/06/2020.

Nestes Termos,
Roga e Aguarda Deferimento;
Recife, data da assinatura digital.

GERMANA GALVAO CAVALCANTI LAUREANO:0918

Assinado de forma digital por GERMANA GALVAO CAVALCANTI LAUREANO:0918
Dados: 2021.04.08 13:58:11 -03'00'

Germana Galvão Cavalcanti Laureano
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

LFV