



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

PROCESSO: 0217/2014

UNIDADE: Prefeitura Municipal de Porto Velho - Procuradoria Geral do Município

Joelcimar Sampaio da Silva, CPF n. 192.029.202-06, Ex-Secretário Municipal de Administração;

Laércio Cavalcante Monteiro, CPF n. 272.401.182-15, Ex-Secretário Municipal de Administração;

Valdenizia dos Santos Vieira Tinoco, CPF n. 316.777.972-15, Ex-Secretária Municipal de Administração;

INTERESSADOS:

Mário Jorge de Medeiros, CPF n. 090.955.352-15, Ex-Secretário Municipal de Administração;

Mário Jonas Freitas Guterres, CPF n. 177.849.803-53, Ex-Procurador-Geral do Município;

Moacir de Souza Magalhães, CPF n. 102.856.522-49, Ex-Procurador-Geral Adjunto do Município;

Salatiel Lemos Valverde, CPF n. 421.618.272-00, Ex-Procurador Geral do Município;

Carlos Dobis, CPF n. 147.091.639-87, Ex-Procurador-Geral do Município de Porto Velho-RO.

ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – Análise de legalidade da Folha de Pagamento dos Procuradores do quadro da Procuradoria Geral do Município de Porto Velho – RO, nos exercícios de 2010 a 2014

RELATOR: Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Versam os presentes autos sobre a fiscalização de atos e contratos, para análise detida das remunerações auferidas pelos Procuradores do Município de Porto Velho no período compreendido entre os anos de 2010 e 2014, a fim de verificar se eventual pagamento fora feito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

em desconformidade com as normas legais pertinentes, em especial, a insculpida no artigo 37, inciso XI da Constituição da República, que trata do teto remuneratório constitucional

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

O processo em exame iniciou-se a partir de notícia extraída do Portal de Transparência do Município de Porto Velho relativa a suposto recebimento de remuneração mensal acima do teto remuneratório constitucional por alguns Procuradores do Município, de modo que o eminente Conselheiro relator determinou a apuração dos fatos, a partir da requisição das fichas financeiras relativas aos exercícios dos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, conforme acostado à fl. 02.

Feitas as análises preliminares por este corpo técnico, cujos relatórios encontram-se acostados às fls. **1395/1427, 1573/1601, 1718/1805 e 1833/1931**, após os complementos necessários em virtude das pertinentes manifestações do Ministério Público de Contas. Nessa esteira, o eminente Conselheiro Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra, proferiu a Decisão Monocrática **DM0359/2018-GCWCS**, ID708574 (fls. 1936/1938)¹, determinando:

Ante o exposto, sendo imperativo para o deslinde da matéria que se busque conhecer, junto aos responsáveis, as justificativas que entenderem ser necessários para os esclarecimentos dos fatos, em tese, indicados como irregulares pela Unidade Técnica no curso da instrução processual, e reverente ao que impõe o art. 5º, inciso LV, da CF/88, DETERMINO ao DEPARTAMENTO DA 1ª CÂMARA desta Egrégia Corte a adoção das providências adiante arroladas:

[...]

- a) **O Senhor Joelcimar Sampaio da Silva**, pelas impropriedade descritas nos itens A3.1, A3.2, A4.2, A5.1, A5.2, A5.3, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A8.3, A9.1, A9.2, A9.3, A9.4, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.1, A14.2, A14.3, A14.4, A14.5, A15.1, A15.2, A15.3, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.1, A18.2, A18.3, A19.1, A19.2, A19.3, A20.1, A20.2, A21.1, A21.2, A21.3, A22.1, A22.2, A23.1, A23.2, A24.1, A24.2, tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v);
- b) **O Senhor Laércio Cavalcante Monteiro**, pelas impropriedade descritas nos itens A3.1, A3.2, A4.2, A5.1, A5.2, A5.3, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A9.1, A9.2, A9.4, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.1, A14.2, A14.5, A15.1, A15.2, A15.3, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.1, A18.2, A18.3,

¹ Folhas 1937/1938, vol. VII, nos autos físicos do Processo 217/2014/TCE/RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

A19.1, A19.2, A19.3, A20.1, A20.1, A21.1, A21.2, A22.1, A22.2, A23.1, A23.2, A24.1, A24.2, tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v);

- c) **Senhora Valdeniza dos Santos Vieira Tinoco**, pelas impropriedade descritas nos itens A3.1, A3.2, A4.2, A5.1, A5.2, A5.3, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A9.1, A9.2, A9.4, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.2, A14.5, A15.1, A15.2, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.1, A18.2, A19.1, A19.2, A19.3, A20.1, A20.1, A21.1, A21.2, A22.1, A22.2, A23.2, A24.1, A24.2, tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v);
- d) **Senhor Mário Jorge de Medeiros**, pelas impropriedade descritas nos itens A1.1, A2.1, A2.2, A3.2, A4.1, A5.1, A5.2, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A9.2, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.2, A15.1, A15.2, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.2, A19.1, A19.2, A20.1, A20.1, A21.1, A21.2, A22.1, A22.2, A23.1, A23.2, A24.1, A24.2, tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v);
- e) **Senhor Mário Jonas Freitas Guterres**, pelas impropriedade descritas nos itens A3.1, A3.2, A4.2, A5.1, A5.2, A5.3, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A8.3, A9.1, A9.2, A9.3, A9.4, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.2, A15.1, A15.2, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.2, A19.1, A19.2, A20.1, A20.1, A21.1, A21.2, A21.3, A22.1, A22.2, A23.1, A23.2, A24.1, A24.2, tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v);
- f) **Senhor Moacir de Souza Magalhães**, pelas impropriedade descritas nos itens A3.1, A3.2, A4.2, A5.1, A5.2, A5.3, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A9.1, A9.2, A9.4, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.1, A14.2, A14.5, A15.1, A15.2, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.1, A18.2, A19.1, A19.2, A20.1, A20.1, A21.1, A21.2, A22.1, A22.2, A23.1, A23.2, A24.1, A24.2, tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v);
- g) **Senhor Salatiel Lemos Valverde**, pelas impropriedade descritas nos itens A3.1, A3.2, A4.2, A5.1, A5.2, A5.3, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A9.1, A9.2, A9.4, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.1, A14.2, A14.5, A15.1, A15.2, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.1, A18.2, A19.1, A19.2, A20.1, A20.1, A21.1, A21.2, A22.1, A22.2, A23.1, A23.2, A24.1, A24.2,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v);
h) Senhor Carlos Dobis, pelas impropriedade descritas nos itens A1.1, A2.1, A2.2, A3.2, A4.1, A5.1, A5.2, A6.1, A6.2, A7.1, A7.2, A8.1, A8.2, A9.2, A10.1, A10.2, A11.1, A11.2, A12.1, A12.2, A13.1, A13.2, A14.2, A15.1, A15.2, A16.1, A16.2, A17.1, A17.2, A18.2, A19.1, A19.2, A20.1, A20.1, A21.1, A21.2, A22.1, A22.2, A23.2, A24.1, A24.2, , tudo do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v).

II – ALERTE aos responsáveis a serem intimados, na forma do que determinado no item anterior, devendo registrar em alto relevo no respectivo **MANDADO**, que, pela não-apresentação ou a apresentação intempestiva das razões de justificativas, como ônus processual, serão decretadas as revelias respectivas, com fundamento no art. 12, § 3º, da LC n. 154, de 1996, c/c art. 19, § 5º, do RITC-RO, do que poderá resultar, acaso seja considerado irregular os atos administrativos sindicados no bojo do presente feito, eventualmente, na aplicação de multa, por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de cunho contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, com espeque no art. 55, inciso II, da LC n. 154, de 1996, c/c o disposto no art. 103 do RITC-RO;

III – ANEXE aos respectivos MANDADOS cópia desta Decisão, bem como do Relatório Técnico (ID 694717, às fls. ns. 1.833 a 1.931-v), para facultar aos mencionados jurisdicionados o pleno exercício do direito à defesa;

[...]

Diante do exposto, as partes foram notificadas da **DM0359/2018-GCWCS**, através do Mandado de Audiência de n.:

- 15/19 ao Sr. JOELCIMAR SAMPAIO DA SILVA; (ID713607)
- 16/19 ao Sr. LAÉRCIO CAVALCANTE MONTEIRO; (ID713609)
- 17/19 a Sra. VALDENIZIA DOS SANTOS VIEIRA; (ID713613)
- 18/19 ao Sr. MÁRIO JORGE DE MEDEIROS; (ID713615)
- 19/19 ao Sr. MARIO JONAS FREITAS GUTERRES; (ID713616)
- 20/19 (ID713618) e 39/19 (ID725356) ao Sr. MOACIR DE SOUZA MAGALHÃES;
- 21/19 ao Sr. SALATIEL LEMOS VALVERDE; (ID713619)
- 22/19 ao Sr. CARLOS DOBBIS. (ID713620)

Conforme certidão de ID742627, os interessados/responsáveis JOELCIMAR SAMPAIO DA SILVA, LAÉRCIO CAVALCANTE MONTEIRO, ALDENIZA DOS SANTOS VIEIRA TINOCO, MÁRIO JORGE DE MEDEIROS, SALATIEL LEMOS VALVERDE e CARLOS DOBIS apresentaram manifestações/justificativas TEMPESTIVAMENTE. E, ainda, decorreu o prazo legal sem que os interessados/responsáveis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

MÁRIO JONAS FREITAS GUTERRES e MOACIR DE SOUZA MAGALHÃES apresentarem suas manifestações.

4. DOS FATOS

O Relatório Técnico, ID603200, apontou impropriedades relativo ao **enquadramento irregular** (A3.1, A5.1, A6.1, A7.1, A8.1, A9.1, A10.1, A11.1, A12.1, A13.1, A14.1, A15.1, A15.3, A16.1, A17.1, A18.1, A19.1, A20.1, A21.1, A22.1, A23.1, A24.1), **irregularidade no pagamento de quinquênios** (A1.1, A2.1, A3.2, A4.1, A5.2, A6.2, A7.2, A8.2, A9.2, A10.2, A11.2, A12.2, A13.2, A14.2, A15.2, A16.2, A17.2, A18.2, A19.2, A20.2, A21.2, A22.2, A23.2 e A24.2), **pagamento irregular de parcela sob código 792 despesa de Exercício Anterior** (A5.3, A8.3, A9.3, A14.3), **pagamento irregular de verba a título de “diferença de progressão” rubrica n. 40** (A9.4, A14.5), **pagamento de verba sem registro esclarecedor em ficha funcional** (A14.4, A18.3) e **pagamento indevido de verba rubrica n. 773** (A21.3).

5. DA DEFESA DOS INTERESSADOS

JOELCIMAR SAMPAIO DA SILVA, através do documento 02189/19, ID735770, primordialmente, alega sua ilegitimidade passiva, uma vez que os atos que originaram os achados desta E. Corte são de datas anteriores a sua gestão, entretanto, as impropriedades apontadas neste feito referem-se aos anos de 2010 a 2014; época esta, que o Sr. Joelcimar Sampaio da Silva, manteve-se como Secretário de Administração do Município de Porto Velho, até 07/12/2012, quando foi exonerado por meio da portaria 8658/2012/PMPV², então vejamos, como ordenador de despesa, o jurisdicionado, deslinda a ausência do conhecimento técnico, por isso assinava as folhas salariais presumivelmente legítimas. Há de constar que quando não há comprovada má-fé, o Tribunal de Contas da União em sua Súmula n. 249 dispõe que:

“É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação órgão/entidade, de ou lei por parte do por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.”

Apesar do pedido não fazer referência ao elencado no momento pelo relatório, presume a boa-fé quando não é comprovada a má-fé.

² Fls. 1530.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

Em segundo plano, o jurisdicionado alega que seja chamado ao feitos os beneficiários na forma para responderem solidariamente, argumenta que de acordo com art. 105 da Lei Orgânica do Município, a Procuradoria-Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe supervisionar e administrar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, e mais os pareceres jurídicos possuem **força vinculante** atribuindo juridicidade aos atos administrativos praticados pelo gestor.

Instado a se manifestar sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.631/DF, se posicionou no sentido de reconhecer, em regra, a responsabilidade pessoal do advogado que emite opinião através de “parecer vinculante”, e, excepcionalmente, daquele que elabora “parecer não vinculante”. Eis a ementa do referido julgado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

É *mister* frisar que há regulamentação legal que dispõe do efeito vinculante dos pareceres da Procuradoria Geral do Município de Porto Velho, vejamos o artigo 28 da Lei Complementar Municipal de n. 99 de 28 de abril de 2000:

Art. 28 - É vedado a qualquer órgão da Administração Direta e Indireta adotar conclusão de parecer divergente do proferido pela Procuradoria Geral, podendo, porém, ser requerido o reexame da matéria, com indicações das causas da divergência.

Nos autos em questão o pagamento das diferenças salariais³ foram autorizadas por meio de parecer de n. 0136/PGM/ST/2010, sob alegação de previsão legal. Sendo assim, dispõe a Constituição do Estado de Rondônia que, além dos gestores, também respondem pelos danos causados ao Erário, as pessoas que, de alguma forma, contribuiriam para ocorrência da impropriedade. É o que dispõe o art. 49, inciso II, da Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 49. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, do Ministério Público, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, **e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;** (grifo nosso)

Portanto, identifica-se assim, de acordo com esta E. Corte que dispõe em sua Lei Complementar 154/96, no artigo 16, sobre a responsabilidade solidaria na condenação que importe no dano ao erário. Se no decorrer deste relatório o parecer de efeito vinculativo não for deslindado, ato esse irregular, capaz de suportar a solidariedade passiva, opina-se pela inclusão dos procuradores no rol dos responsáveis do presente feito.

Ademais, o sr. Joelcimar, alega no item III da sua defesa, a inafastabilidade da jurisdição exercida pelo Tribunal de Justiça de Rondônia; sob os fundamentos de já existir decisões proferidas no âmbito do Poder Judiciário, pois bem, a jurisprudência moderna permite alteração das decisões administrativas por parte do judiciário, porém o inverso não se aplica. Fatidicamente as irregularidades descritas nos **itens A1.1, A2.1, A3.2, A4.1, A5.2, A6.2, A7.2, A8.2, A9.2, A10.2, A11.2, A12.2, A13.2, A14.2, A15.2, A16.2, A17.2, A18.2, A19.2, A20.2, A21.2, A22.2, A23.2 e A24.2** (Irregularidade no pagamento de quinquênios), foram objeto de lide na Ação Civil Pública n. 0023518-47.2011.822.0001 que, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 1º da LC 350/2009, art. 5º da LC 421/2011 (na parte que permite opção pela remuneração do cargo efetivo, acrescida de gratificação de caráter indenizatório e de 60% do vencimento do cargo comissionado), bem como do art. 7º da LC 163/2003 (na

³ A1.1, A2.1, A3.2, A4.1, A5.2, A6.2, A7.2, A8.2, A9.2, A10.2, A11.2, A12.2, A13.2, A14.2, A15.2, A16.2, A17.2, A18.2, A19.2, A20.2, A21.2, A22.2, A23.2 e A24.2 (Irregularidade no pagamento de quinquênios)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

parte em que permite a prorrogação funcional computando-se o tempo de serviço público no Município de Porto Velho), itens **A3.1, A5.1, A6.1, A7.1, A8.1, A9.1, A9.4⁴, A10.1, A11.1, A12.1, A13.1, A14.1, A14.5,⁵ A15.1, A15.3⁶, A16.1, A17.1, A18.1, A19.1, A19.3, A20.1, A21.1, A22.1, A23.1, A24.1⁷**, e, considerando, a boa-fé dos servidores beneficiados, julgou improcedente pedido de restituição dos valores pagos equivocadamente. Eis o dispositivo da decisão da ACP:

"Por conseguinte: (i) à vista do inciso XIV do art. 37, tempo de da CF, o pagamento do adicional por serviço, deve ser calculado apenas sobre o vencimento básico do servidor público municipal; (ii) incabível ao servidor público municipal (ocupante de cargo disposição da municipalidade) cargo em comissão optar pela cargo efetivo , acrescido da efetivo ou à nomeado para remuneração do gratificação de representação de caráter indenizatório e 60% (sessenta por cento) do vencimento do cargo comissionado; finalmente , (iii) incabível a progressão funcional dos grupos do quadro da Procuradoria Geral do Município de Porto Velho com base no tempo de serviço no serviço público municipal em Porto Velho, de modo que deve levar em conta unicamente o tempo de serviço na própria carreira, desconsiderando a anterior situação do servidor. (Grifo nosso)

Como cita o defendente, houve interposição de recurso de apelação pelo Município de Porto Velho, pelos terceiros prejudicados e pelo Ministério Público, este último, com o fim específico de reforma da sentença na parte em que julgou improvido o pedido de condenação do Secretário da SEMAD pelos pagamentos de valores em desconformidade com a Constituição Federal, eis a ementa da decisão:

Apelação. Agravo retido. Ação civil pública. Prescrição. Legitimidade do Ministério Público. Irredutibilidade de vencimentos. Boa-fé. Restituição indevida. Base de cálculo do adicional por tempo de serviço. Incorporação de quintos. Efeito cascata. Cumulação de subsídio com remuneração do cargo em comissão. Inconstitucionalidade. Competência do Tribunal Pleno. 1. Nos termos do § 1º do art. 523 do CPC, não se conhece do agravo retido interposto quando não há reiteração do pedido. 2. Persiste o interesse do Ministério Público no que se refere à pretensão de ressarcimento de valores pelo gestor da folha de pagamento e de declaração de inconstitucionalidade postulados desde o nascedouro da ação civil pública. 3. Em decorrência de não ser possível presumir má-fé, pagamento feito e recebido com fundamento em lei

⁴ A9.4. Pagamento irregular de verba a título de “diferença de progressão”, rubrica n. 40.

⁵ A14.5. Pagamento irregular de verba a título de “diferença de progressão”, rubrica n. 40

⁶ A15.3 Pagamento irregular de verbas a título de “diferença de progressão” e “diferença vencimento base previdenciária”, rubricas n. 40 e n. 466

⁷ A3.1, A5.1, A6.1, A7.1, A8.1, A9.1, A10.1, A11.1, A12.1, A13.1, A14.1, A15.1, A15.3, A16.1, A17.1, A18.1, A19.1, A20.1, A21.1, A22.1, A23.1, A24.1. Enquadramento Irregular.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

vigente afasta a responsabilidade do gestor da folha. 4. A prescrição não alcança o direito de propor ação de ressarcimento ao erário, tampouco pretensão declaratória de inconstitucionalidade. 5. Ainda que o legislador se utilize de titulação diversa, há inconstitucionalidade de lei que institui duplo pagamento de gratificação quando há afronta à forma de cálculo prevista na Constituição Federal. 6. Para evitar bis in idem, o pagamento do adicional por tempo de serviço deve incidir tão-somente sobre o vencimento básico. Precedentes do STJ e TJRO. 7. A EC 19/98, que modificou o inc. XIV, da Constituição Federal, que veda, para fins de acréscimos ulteriores, o computo de vantagens recebidas e acumuladas por servidor público, revela a inconstitucionalidade de lei municipal que prevê atualização da remuneração na proporção de um quinto para cada doze meses consecutivos de exercício e utiliza, como base de cálculo, a remuneração composta por quintos já incorporados e absorvidos. 8. Possui caráter remuneratório a gratificação de representação criada para remunerar o exercício do cargo em comissão, sendo, por isso, vedada a cumulação com o subsídio, nos termos do § 4º, do art. 39 da Constituição Federal. 9. Não há falar em irredutibilidade vencimental quando benefício pecuniário for instituído com flagrante ofensa à regra constitucional. 10. Apelação do Ministério Público não provida. 11. Julgamento do apelo do Município de Porto Velho suspenso até que seja, pelo Pleno, apreciada a inconstitucionalidade do art. 1º da LCM 350/2009 e dos arts. 5º e 21 da LCM 416/2011. **(TJ-RO - APL: 00235184720118220001 RO 0023518-47.2011.822.0001, Relator: Desembargador Gilberto Barbosa, 1ª Câmara Especial, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 05/12/2014.)**

Em contrapartida, a sentença da ACP foi reformada na parte em que decretou a inconstitucionalidade do pagamento do quinquênio tendo como base de cálculo a remuneração, na forma prevista da Lei 350/2009, o que, inversamente, culminou na legitimação da base de cálculo sobre a remuneração e sua conversão em vantagem pessoal nominalmente identificada/VPNI:

"Arguição incidental de inconstitucionalidade. Leis municipais. Art. 1º, da Lei Complementar Municipal n. 350/2009. Base de cálculo do adicional por tempo violação ao art. 37, instituído antes da de serviço. Alegação de XIV, da CF. Benefício Emenda Constitucional n. 19/98. Revogação da lei instituidora. Advento de norma que objetivou adequar o instituto à nova ordem constitucional. Respeito a o princípio da irredutibilidade dos vencimentos s. Precedente do Supremo Tribunal Federal. Ausência de inconstitucionalidade. Art. 5º, da Lei Complementar Municipal n. 416/2011. Alegação de violação ao art. 39, § 4 da CF. Ausência de previsão de cumulação do subsídio com qualquer outra verba. Inconstitucionalidade não evidenciada. Art. 21, da LCM n. 416/2011. Atualização de vantagem pessoal nominalmente identificada com base na remuneração. Impossibilidade. Inconstitucionalidade reconhecida. Incidente parcialmente procedente. Complementar Municipal n. O art. 1º, da Lei 350/2009, que teve por finalidade apenas adequar a base de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

cálculo de benefício instituído por lei anterior ao advento da Emenda Constitucional n. 19/98, com respeito à irredutibilidade de vencimentos, não deve ser considerada inconstitucional. Precedente do Supremo Tribunal Federal (RE n. 563. 708/MS). A inconstitucionalidade de determinada norma por violação ao art. 3º, § 4º, da CF, somente se dá quando o legislador permite a cumulação do subsídio com outras verbas de caráter remuneratório, o que não ocorre no art. 5º da Lei Complementar Municipal n. 416/2011, o qual apenas permite que o servidor ocupante de cargo em comissão remunerado por subsídio opte por receber o valor deste como contraprestação dos serviços prestados. O dispositivo de lei que prevê a atualização de vantagem pessoal nominalmente identificada com base na remuneração, como é o caso do art. 21, da LCM n. 416/2011, é inconstitucional, pois tal tipo de benefício somente pode ser atualizado com base no reajuste geral anual. Arguição julgada parcialmente procedente, apenas para o fim de declarar a inconstitucionalidade do art. 21, da LCM n. 416/2011 " TJ RO 0002004-02. 2015. 8.22.0000 – (Arguição de Inconstitucionalidade) ”

Por derradeiro, e igualmente importante, trata-se da ACP 0016619-96.2012.822.0001, que foi proposta pelo Ministério Público de Rondônia, que buscou a responsabilização do sr. **JOELCIMAR SAMPAIO DA SILVA**, secretário de Administração a época e dos Procuradores Municipais integrantes do conselho de Procuradores que emitiram parecer para o fim de fazer evoluir na carreira os Procuradores Municipais que ingressaram no serviço público municipal em 2004, computando-se o tempo de serviço de outros órgãos.

Nessa ação, a Douta Magistrada, afastou provisoriamente a responsabilidade, tanto do gestor, quanto dos Procuradores Municipais, transformando a ação de improbidade administrativa em Ação Civil Pública de natureza genérica, por entender que os atos administrativos práticos sob previsibilidade legal, afasta o dolo do agente. Porém a ACP, teve o mérito da sentença julgado procedente:

“(…) Por tudo quanto posto , com fulcro no art. 17 , § 8º, da Lei 8.429/92: (I) rejeita-se a ação de improbidade administrativa em relação aos demandados Humberto Marques Ferreira, Jonas Guterres, Carlos Alberto de Mário Souza Mesquita , Moacir de Souza Magalhães , Geane Pereira da Silva Goveia e Joelcimar Sampaio, devendo a escrivania excluí-los do polo passivo da demanda; **(II) prossiga-se somente a ação de obrigação de fazer quanto à impugnação ao Parecer concessivo da Progressão Funcional e reenquadramento ao nível funcional de acordo apenas com o tempo de serviço prestado na respectiva carreira; liminar a fim de financeiros do Parecer (III) defere-se medida suspender os efeitos acolhido pelo Conselho dos Procuradores do Município de Porto Velho , suspendendo-se , por conseguinte, os pagamentos das gratificações originárias das progressões obtidas computando-se o tempo de serviço em outras carreiras ou no serviço público municipal em Porto Velho.** Cite-se o Município de Porto Velho, relativamente aos objetos da ação de obrigação de fazer, para, querendo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

ofertar contestação. Vindo contestação, arguindo preliminar ou juntando documentos, vista como, ao ministério sem prejuízo Público para de eventual réplica, bem julgamento imediato do pedido, especificar as provas que pretende produzir, devendo justificar a sua necessidade, sob pena de indeferimento. Após, intime-se o Município de Porto Velho para dizer se pretende produzir outras provas, no prazo de cinco dias, especificando-as e justificando-as, sob pena de indeferimento". Int. Porto Velho-RO, terça-feira, 11 de dezembro de 2012. Inês Moreira da Costa Juíza de Direito." (grifo nosso)

No julgamento da matéria central - evolução na carreira, computando-se o tempo de serviço fora do cargo de ingresso - a sentença de mérito exarada na ACP 0016619 - 96. 2012. 822.0001, julgou procedente o pedido formulado pelo MP-RO, ao que determinou o reequadramento originário dos Procuradores Municipais. Veja-se a sentença transitada em julgado:

"Ante o exposto, julgo procedente o pedido para determinar ao Município de Porto Velho que os servidores listados às fls. 43/44 [do volume I de documentos], que obtiveram progresso funcional com fundamento no Parecer do Conselho dos Procuradores do Município de Porto Velho, sejam reequadrados no nível funcional em que deveriam estar de acordo apenas com o tempo de serviço em suas respectivas carreiras atuais no Município de Porto Velho."

Observa-se que o Poder Judiciário já decretou a ausência da responsabilidade dos gestores pelos pagamentos discutidos no relatório técnico e determinou o reequadramento funcional adequado, entretanto os poderes são distintos, harmônicos, independentes e autônomos entre si, sendo que não se pode afirmar que a garantia do *non bis in idem* impossibilite o legislador, ou quem lhe faça as vezes, de atribuir mais de uma sanção, administrativa ou não, a uma mesma conduta. Assim a aplicação de sanção administrativa, se comprovado o dolo ou conduta irregular que tenha causado dano ao erário não fere o princípio do *non bis in idem*, como dispõe a doutrina:

"Aduz serem diferentes a ordem penal e a ordem administrativa; daí a *independência e a coexistência dos ilícitos penal e administrativo*. Quanto aos ilícitos administrativos e penal, admite a concorrência de responsabilidades. [...], mas, quando a responsabilidade penal concorre com a administrativa, ambas operam no próprio campo de modo independente: como aquele princípio não exclui o concurso da responsabilidade penal e a responsabilidade civil, assim ele não impede a concorrência da responsabilidade penal e administrativa."⁸

⁸ (VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115 - Le sanzioni amministrative, cit., pp.153-154, tradução Heraldo Garcia Vitta). "



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

Além disso, o Sr. Joelcimar, esclareceu que nos itens A3.1, A5.1, A10.1, A13.1 e A15.1, foram anteriores a sua nomeação, com a retificação do ato normativo através do Decreto n. 10362 de 04/05/2006, pelo Chefe do Poder Executivo. Por derradeiro, os itens A5.3, A8.3, A9.3, A14.3, A14.4, A18.3, A21.3, alega o jurisdicionado que exerce função meramente chancelatória, das informações prestadas pelos setores específicos da secretaria, e que foi criado a Coordenadoria Municipal de Recursos Humanos, por meio da Lei Complementar 329, de 02 de janeiro de 2009, regulamentada pelo Decreto n. 11.550/2009:

Lei Complementar nº 329/2009:

Art. 1º. A Estrutura Organizacional Básica da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, passa a ser a seguinte:

(...)

IV - Em Nível de Execução Municipal Programática:

a) A Coordenadoria de Recursos Humanos;

Decreto nº 11. 550/2009:

Art. 13. À Coordenadoria Municipal de Recursos Humanos compete planejar, coordenar e controlar:

(...)

IX. As folhas de pagamento dos servidores da Administração; (...)

XIII. Deliberar adiantamento da sobre a gratificação concessão natalina de servidor municipal no mês de seu aniversário, nos termos da legislação vigente;

Sendo assim, se faz necessário, para os eventuais esclarecimentos a inclusão dos agentes públicos responsáveis, na época que acarretou os achados. Considerando todo o aduzido e o transito em julgado da sentença, vislumbra-se atendidos os achados relativos a: A1.1, A2.1, A3.2, A4.1, A5.2, A6.2, A7.2, A8.2, A9.2, A10.2, A11.2, A12.2, A13.2, A14.2, A15.2, A16.2, A17.2, A18.2, A19.2, A20.2, A21.2, A22.2, A23.2 e A24, A3.1, A5.1, A6.1, A7.1, A8.1, A9.1, A9.4⁹, A10.1, A11.1, A12.1, A13.1, A14.1, A15.1, A15.3, A16.1, A17.1, A18.1, A19.1, A20.1, A21.1, A22.1, A23.1, A24.1¹⁰, em nome do princípio da efetividade processual, recomenda-se considerar solucionado os itens supracitados e retirar a responsabilidade do sr. Joelcimar Sampaio da Silva.

LAÉRCIO CAVALCANTE MONTEIRO, tomou conhecimento através do Mandado de Audiência 16/19, e apresentou sua defesa tempestivamente, no documento 01763/19, ID727857, o qual almeja que seja desconsiderada os achados de auditoria sob sua

⁹ A9.4. Pagamento irregular de verba a título de “diferença de progressão”, rubrica n. 40.

¹⁰ A3.1, A5.1, A6.1, A7.1, A8.1, A9.1, A10.1, A11.1, A12.1, A13.1, A14.1, A15.1, A15.3, A16.1, A17.1, A18.1, A19.1, A20.1, A21.1, A22.1, A23.1, A24.1. Enquadramento Irregular.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

responsabilidade, uma vez que o período identificado no relatório, como de substituição do Titular foi apenas de 06 dias, entre 09.03.2010 a 14.03.2010. Trouxe aos autos documentos que comprovam que a folha de pagamento de março de 2010 foi elaborada em 18/03/2010, e, por conseguinte, empenhada, liquidada e paga em 24.03.2010. Portanto, como se comprova que não houve qualquer conduta autorizativa ou que recaia sobre o jurisdicionado. Recomenda-se o acolhimento da sua tese defensiva e posterior desconsideração da sua responsabilidade.

VALDENIZA DOS SANTOS VIEIRA TINOCO, atendendo o Mandado de Audiência 17/19, apresentou sua defesa no documento 02306/19, utilizando-se dos mesmos fundamentos de direito que o Sr. Joelcimar Sampaio da Silva alegou, e, em virtude disso as conclusões pertinentes serão idênticas. Em relação ao Sr. Joelcimar Sampaio da Silva, foi recomendado a exclusão de sua responsabilidade pelo exposto restar claro o saneamento das impropriedades, recomenda-se que a benesse seja aplicada igualmente a Sra. Valdeniza dos Santos Vieira Tinoco.

MARIO JORGE DE MEDEIROS, após ser notificado através do mandado de audiência n. 18/19, apresentou sua defesa no documento n. 02477/19, ID739861, no qual alega que por decisão já proferida no Tribunal de Justiça de Rondônia nos autos da ACP 0016619-96.2012.8.22.0001, no qual julgou procedente o reenquadramento dos servidores ao nível funcional respectivo de acordo com o tempo de serviço na respectiva carreira (Itens A3.1, A5.1, A6.1, A7.1, A8.1, A9.1, A10.1, A11.1, A12.1, A13.1, A14.1, A15.1, A15.3, A16.1, A17.1, A18.1, A19.1, A20.1, A21.1, A22.1, A23.1, A24.1. Enquadramento Irregular.), assim justifica que o enquadramento irregular sobreveio de uma decisão do Conselho dos Procuradores, não sendo justo a condenação do Procurador Geral ou Ordenador de despesas, conforme Lei Complementar nº163/2003:

Art. 13. Dentre outras atribuições, compete ao Conselho de Procuradores:
(...)

III - ORGANIZAR AS LISTAS DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, SEGUNDO OS CRITERIOS LEGAIS; (Grifo Nosso).

VII - votar o seu próprio regimento interno.

§1º **AS DECISÕES E DELIBERAÇÕES DO CONSELHO DE PROCURADORES SERAO TOMADAS POR MAIORIA ABSOLUTA DE VOTOS DE SEUS MEMBROS, CONSISTINDO EM RESOLUÇÕES.**
(Grifo Nosso)

(...)

Além disso, justifica que a Justiça Estadual reconhece que o enquadramento irregular se deu em virtude do parecer proferido pelo Conselho dos Procuradores do Município de Porto Velho. Ademais, o julgamento em âmbito estadual reconheceu o enquadramento como irregular, entretanto não houve responsabilização de nenhum dos que figuravam no polo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

passivo da ação, uma vez que não houve comprovação de má-fé, e os atos foram feitos com respaldo na Lei Complementar Municipal 350/2009 e LCM 416/2011. E aqui novamente, se invoca o princípio do *non bis in idem*.

Alega ainda que o enquadramento irregular teve início em 2003, anterior a sua atuação. Por derradeiro e em semelhança com as demais defesas argumenta que o pagamento indevido, dedução compensatória de 13º salário e verba a “título de diferença de progressão”, rubrica n. 40, se deu pelo setor que tem a competência e a atribuição para realizar estes atos, no caso a Coordenadoria de Recursos Humanos, como já foi explicitado anteriormente. Recomenda-se o acolhimento da sua tese defensiva e posterior desconsideração da sua responsabilidade.

SALATIEL LEMOS VALVERDE e CARLOS DOBBI, alegam que tomaram conhecimento das imputações através do Mandado de Audiência 21/19 e 22/19, respectivamente, e apresentaram suas defesas no Documento 02474/19, págs. 01/16, ID739865 e Documento 02476/19, págs. 01/17, ID739862, nos moldes idênticos ao do senhor **MARIO JORGE DE MEDEIROS**, por isso se faz necessário conclusão semelhante, entretanto individualizada para atos iguais, sendo assim, recomenda-se o acolhimento de suas teses defensivas e posterior desconsideração de suas responsabilidades.

Os senhores **MARIO JONAS FREITAS GUTERRES e MOACIR, DE SOUZA MAGALHÃES**, até a presente data não apresentaram suas defesas, apesar de oportunizada conforme DM. 0359/2018-GCWCS, págs. 739/744, ID708574, e os mesmos tomaram teor das impropriedades apontados no Relatório Técnico¹¹, conforme Mandado de Audiência 19/19, ID725853 e 39/19, ID731747, respectivamente. Sendo assim, em observância ao item II da supracitada decisão, sugere que seja decretada a revelia, com fundamento no art. 12, § 3º, da LC n. 154, de 1996, c/c art. 19, § 5º, do RITC-RO, dos respectivos jurisdicionados.

6. CONCLUSÃO

Empreendida análise à documentação defensiva juntada aos presentes autos, verificou-se que a existência de irregularidades relativas ao enquadramento funcional não correspondente ao tempo de serviço prestado no cargo de Procurador, pagamento indevido de quinquênios e outras verbas remuneratórias, foram objeto de análise do Poder Judiciário, o qual julgou irregular, entretanto, considerou que foram recebidos de boa-fé e com respaldo legal. O enquadramento funcional foi feito de acordo com o tempo de serviço na respectiva carreira, em virtude de ordem judicial. Foi declarado inconstitucional, na Arguição de Inconstitucionalidade, TJ RO 0002004-02.2015.8.22.0000, o artigo 21 da Lei Complementar Municipal 416/2011, entretanto legítimo os pagamentos anteriores;

¹¹ Relatório Técnico ID603200.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DCAP

Sendo assim, apesar de competente e não ferir o princípio do *non bis in idem* ao analisar e julgar a responsabilidade administrativa dos agentes, verifica-se que as impropriedades equacionadas por essa corte já foram deliberadas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, destarte, se faz necessário invocar o princípio da efetividade, economia processual e o da preclusão para evitar que seja demandado recursos financeiros e de pessoal para matéria já discutida em instância distinta e que a decisão possa ser adequada ao presente caso.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, submetem-se os presentes autos ao eminente Relator, sugerindo **JULGAR IRREGULAR** os atos praticados, todavia os mesmos não produzem efeitos, em virtude das decisões proferidas nas Ações Cíveis Públicas nºs 0016619-96.2012.8.22.0001 e 0002004-02.2015.8.22.0000, assim sendo, recomenda-se como proposta de encaminhamento:

7.1 Excluir a responsabilidade dos senhores **Joelcimar Sampaio da Silva; Laércio Cavalcante Monteiro; Valdenizia dos Santos Vieira Tinoco; Mário Jorge de Medeiros, Salatiel Lemos Valverde e Carlos Dobis;**

7.2 Decretar a revelia dos senhores **Mário Jonas Freitas Guterres e Moacir de Souza Magalhães**, sem aplicação de multa e efeito e;

7.3 Arquivar os presentes autos e considerar sanadas as irregularidades.

Nestes termos, submete-se o presente relatório ao Excelentíssimo Conselheiro Relator, para apreciação e deliberação.

Porto Velho/RO, 04 de julho de 2019.

(assinado eletronicamente)
Michel Leite Nunes Ramalho
Diretor de Controle de Atos de Pessoal
Cad. 406