

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>PROCESSO:</b>       | 0735/2023  |
| <b>SUBCATEGORIA:</b>   | Inspeção Especial  |
| <b>ASSUNTO:</b>        | Análise de pagamentos de adicional de periculosidade em favor de servidores do Município de Alto Paraíso, bem como dos procedimentos de inclusão de despesa em folha de pagamento  |
| <b>JURISDICIONADO:</b> | Prefeitura Municipal de Alto Paraíso   |
| <b>RESPONSÁVEL:</b>    | João Pavan, CPF. ***.567.499-**, Chefe do Poder Executivo do Município de Alto Paraíso;<br>Luma Mikaelly Bobato Sousa, CPF. ***.979.222-**, Controladora Geral do Município de Alto Paraíso e<br>Ozimara Soares Pinto, CPF. ***.505.792-**, Diretora de Departamento Folha de Pagamento do Município de Alto Paraíso |
| <b>RELATOR:</b>        | Conselheiro Edilson de Sousa Silva   |

## RELATÓRIO DE ANÁLISE CONCLUSIVA

### 1. Introdução

Trata-se de **Inspeção Especial** originada a partir de fatos coletados em audiência nesta Corte de Contas, narrados pelo prefeito e vice-prefeito do município de Alto Paraíso, respectivamente, João Pavan e Everaldo Gabaldo (ID1392645), ante a prováveis irregularidades<sup>1</sup>, como o pagamento de adicional de periculosidade em favor de Procurador Jurídico, especialmente quanto à fragilidade nos procedimentos de controle da folha de pagamento no âmbito daquela prefeitura municipal.

2. Com efeito, nos termos do citado Memorando Nº 190/2022/GCESS<sup>2</sup>, determinou-se o encaminhamento da documentação à Secretaria Geral de Controle Externo para que, dentro de suas competências institucionais, proceda inspeção *in loco* no âmbito daquela municipalidade, o que se efetivou no período de 1º a 4 de novembro de 2022<sup>3</sup>, cujo resultado restou consolidado no relatório técnico constante no id. 1519469.

3. Naqueles termos, a Secretaria Geral de Controle Externo após delinear os objetivos geral e específico, o escopo, a metodologia utilizada e a conformidade e gestão de risco, informou ter identificado diversos tipos de benefícios e gratificações concedidos que,

<sup>1</sup> Que, por sua vez, tomaram ciência após recebimento de uma denúncia, sob o registro n. 02028.2022.000033-81, na Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Alto Paraíso/RO - ids. 1366777/1392645.

<sup>2</sup> Proc. n. 6729/2022/TCERO – SEI 0465216 – págs. 01/02 – ID1392645

<sup>3</sup> Págs. 9/10 – ID1392645

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE**

após cotejados com os normativos correspondentes, constatou-se que a maioria dos pagamentos estavam sendo efetivados sem o devido procedimento e/ou ausência deste.

**4.** Neste sentido, concluiu a unidade técnica pela presença de possíveis irregularidades, de forma que propôs, além da citação em audiência dos responsáveis, a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual (MPE) para que, caso assim entenda, exercer o **controle de constitucionalidade quanto à aprovação da Emenda Constitucional n. 151, que acrescentou o § 18 ao art. 250 da Constituição do estado de Rondônia** e atribuiu à atuação da atividade dos procuradores municipais, atividade de risco análogo a dos policiais.

**5.** Ato contínuo o relator, nos termos do Decisão Monocrática n. 00011/2024-GCESS (ID1527197), decidiu *in verbis*:

I. Citar, por mandado de audiência, nos termos do art. 30, §1º, II do RITCERO, para no prazo de 15 dias, contados na forma do art. 97, I, a, também do RITCERO, apresentarem defesa acerca das seguintes irregularidades apresentadas pela unidade técnica (cujo relatório técnico de id. 1519469 deve ser encaminhado em anexo):

I.1. João Pavan, na qualidade de prefeito do município de Alto Paraíso, por deixar de expedir atos administrativos, com os respectivos critérios, visando a guarda e a aplicação regular das despesas com pessoal, conforme o item 7.a. do relatório técnico;

I.2. Luma Mikaelly Bobato Sousa, na qualidade de controladora geral do município de Alto Paraíso, por deixar de fiscalizar e implantar procedimentos de controle, referente a processos administrativos relativos às despesas com pessoal, conforme o item 7.b. do relatório técnico;

I.3. Ozimara Soares Pinto, na qualidade de diretora da folha de pagamento do município de Alto Paraíso, por implantar benefício pecuniário a servidor determinado, sem a observância dos procedimentos legais e, ainda, deixar de adotá-los nos demais atos, quando da implantação e inserção, em folha de pagamento, de benefícios pecuniários aos demais servidores municipais, conforme o item 7.c. do relatório técnico;

**6.** Devidamente notificado, os responsáveis já elencados, em uma peça de defesa<sup>4</sup> única, apresentaram tempestivamente<sup>5</sup> suas justificativas acerca das apontamentos acima transcritos.

**7.** Assim, nos termos do item VI da DM 00011/2024-GCESS, retornam os autos a esta Secretaria Geral de Controle Externo para a devida análise das defesas.

---

<sup>4</sup> Juntada n. 01112/24

<sup>5</sup> Id. 1539682

## 2. Da análise técnica

8. Nos argumentos e fundamentos expostos na citada defesa (Juntada n. 01112/24)<sup>6</sup>, o Prefeito João Pavan, em conjunto com a Controladora Geral, Sra. Luma Mikaelly Bobato Sousa, e a Diretora do Departamento de Folha de Pagamento, Sra. Ozimara Soares Pinto, em resposta às determinações desta Corte de Contas (DM n. 00011/2024-GCESS), comprovou<sup>7</sup> a **expedição do Decreto Municipal n. 5.074, de 01.03. 2024**, o qual dispõe sobre a regulamentação de concessão de gratificações no âmbito do Poder Executivo Municipal, e dá outras providências, com o propósito de regularizar/controlar os atos administrativos, quanto aos processos/procedimentos abertos relacionados às concessões de gratificações/adicionais previstas nas Leis: 094/95, 277/99, 1042/11 e 1043/11.

9. Em relação aos pagamentos do adicional de periculosidade efetuado ao Procurador Jurídico do município, Sr. Alcides José Alves Soares Júnior, constatou-se que os valores recebidos indevidamente foram integralmente restituídos aos cofres públicos ainda em 2022<sup>8</sup>, e que os demais atos administrativos (implementação de “benefícios”, como gratificações e adicionais anteriormente concedidos a servidores), estão agora sendo ajustados para garantir total conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

10. O jurisdicionado enfatizou ainda da importância das mudanças administrativas implementadas, que visam atender aos comandos e corrigir as irregularidades apontadas pela inspeção *in loco* realizada, tendo em vista que, com a adoção/implementação de processos eletrônicos desde 2020, deu mais celeridade às formalizações dos atos administrativos. Quanto aos procedimentos já realizados/pendentes, se comprometeram em adequá-los dentro de um prazo de 60 dias, a fim de garantir o bom andamento da administração pública sem aumentar os custos operacionais.

11. Quanto à conduta indevida da servidora **Ozimara Soares Pinto (Diretora Folha de pagamento** há quase 20 anos), ao inserir benefícios pecuniários em favor de um servidor municipal sem observar os devidos procedimentos constitucionais/legais (reconhecida pela própria servidora em termo de declaração<sup>9</sup>), demonstra não apenas a falta de rigor técnico, mas também a ausência de medidas corretivas em atos semelhantes praticados para outros servidores. Tal conduta afronta os princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e, subsidiariamente,

---

<sup>6</sup> Ids. 1538090

<sup>7</sup> Juntada n. 01112/24, págs. 30/32

<sup>8</sup> Juntada n. 01112/24, págs. 24/26

<sup>9</sup> Id. 1392724

conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>10</sup>, com os termos da Lei Federal 9.784/99<sup>11</sup>.

**12.** Além disso, a servidora Ozimara infringiu diretamente o art. 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, que qualifica como grave infração a violação de normas contábeis, financeiras, operacionais e patrimoniais. Ao deixar de cumprir as normas, a servidora agiu com negligência, configurando erro grosseiro, o que implica sua responsabilização pessoal nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

**13.** Diante dessa conduta negligente, a responsabilidade da servidora Ozimara Soares Pinto é evidente, sendo justificável a aplicação de multa conforme o art. 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 e o art. 103, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia. A penalidade (a ser arbitrada pelo relator), tem como objetivo sancionar e prevenir novas falhas, considerando o erro grosseiro que expuseram o erário a riscos e possíveis prejuízos.

**14.** Da mesma forma, quanto à conduta da servidora **Luma Mikaelly Bobato Sousa, Controladora-geral** do município de Alto Paraíso, constatou-se a omissão ao deixar de fiscalizar adequadamente e implantar procedimentos de controle relativos aos processos administrativos relacionados às despesas com pessoal. A falta de fiscalização e a ausência de medidas de controle adequadas violam os princípios da moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e, subsidiariamente, nos citados termos da Lei Federal 9.784/99.

**15.** A servidora, ao não implementar mecanismos de controles internos, da mesma forma, infringiu diretamente o art. 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, que qualifica como grave infração a violação de normas contábeis, financeiras, operacionais e patrimoniais. Tal omissão caracteriza negligência no exercício de suas funções e configura erro grosseiro, implicando sua responsabilização pessoal, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

---

<sup>10</sup> **Recurso Especial n. 1.251.769-SC** (2011/0099170-6) – *in verbis*: [...] 2. Com vistas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, este Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação, por analogia integrativa, da Lei Federal n. 9.784/1999, que disciplina a decadência quinquenal para revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, aos Estados e Municípios, quando ausente norma específica, não obstante a autonomia legislativa destes para regular a matéria em seus territórios.

<sup>11</sup> **Art. 6º** - O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados: **I** - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige; **II** - identificação do interessado ou de quem o represente; **III** - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações; **IV** - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos; **V** - data e assinatura do requerente ou de seu representante. **Art. 22.** Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir. **§ 1º** Os atos do processo **devem ser produzidos por escrito**, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

**16.** Diante dessa conduta, a responsabilidade da servidora Luma Mikaelly Bobato Sousa é evidente, sendo cabível a imposição de multa, conforme o art. 55, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 e o art. 103, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia. A penalidade, a ser arbitrada pelo relator, visa sancionar a servidora e prevenir novas falhas, considerando a gravidade do erro grosseiro e a negligência que colocaram o erário em risco, comprometendo a gestão das despesas com pessoal no município.

**17.** Quanto à conduta e atos do Sr. **João Pavan (Prefeito)**, é razoável a não imputação de responsabilidade pelas irregularidades apontadas, uma vez que, apenas tomou conhecimento das possíveis falhas por meio de uma denúncia formalizada na Ouvidoria da Prefeitura (registro n. 02028.2022.000033-81), e, agindo de boa-fé, tão logo tomou conhecimento, prontamente comunicou os fatos em audiência perante esta Corte de Contas de Rondônia, demonstrando sua diligência ao relatar a irregularidade no pagamento do adicional de periculosidade em favor do Procurador Jurídico, bem como outras fragilidades decorrentes da ausência de procedimentos de controle nos pagamentos inseridos na folha de pagamento.

**18.** Ademais, o prefeito cumpriu seu papel de gestor ao agir de forma transparente, sem omissão ou dolo, buscando soluções para os problemas levantados. Sua atuação proativa e colaborativa, ao narrar os fatos e expor as falhas, evidencia sua boa-fé e compromisso com a correção das irregularidades (ocorridas por omissões de terceiros), eximindo-o de responsabilidade direta sobre os atos irregulares que ocorreram anteriormente à sua ciência e denúncia dos mesmos.

**19.** Em tempo.

**20.** **Em face da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 17 e 18 do art. 250 da Constituição de Rondônia**, acrescentados pela Emenda Constitucional estadual n. 151/2022, restou claro que o pagamento desse adicional de periculosidade, que motivou a abertura dos presentes autos, carecia de amparo constitucional. Assim, desconstituiu-se as condutas administrativas que se pautaram nesses dispositivos, visando o saneamento das irregularidades e a observância estrita aos preceitos constitucionais vigentes.

**21.** O ocorrido se deu concomitante às movimentações na tramitação desses autos, em 04.04.2024, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.494/STF (demanda provocada pela Procuradoria Geral de Contas de Rondônia<sup>12</sup>) que, nos termos do relatório e voto da Min. Cármen Lúcia, ocorrido em 03.04.2024, resultou na procedência da referida da ADI n. 7.494, em face dos §§ 17 e 18 do art. 250 da constituição de Rondônia, conforme os fatos e fundamentos expostos no Inteiro Teor do Acórdão<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Id. 1645923

<sup>13</sup> Id. 1645932

22. Pelo exposto, diante dos argumentos e provas apresentadas, em que se constatou: a regulamentação (Decreto n. 5.074/24), visando o controle dos atos/procedimentos relativos às concessões de benefícios (gratificações/adicionais), a restituição do adicional de periculosidade pago indevidamente ao Procurador Jurídico (sem prejuízo ao erário), e a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 17 e 18 do art. 250 da Constituição de Rondônia (ADI 7.494/STF), embora essas mediadas resolveram e sanaram o feito, todavia, nos termos do art. 37/CF (princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), c/c art. 6º e 22 da Lei 9.784/99, **restam caracterizadas as irregularidade apontadas e reconhecidas pelos responsáveis.**

### **3. Da responsabilização**

23. Conforme acentuado nos comentários das análises nas documentações disponibilizadas pelo jurisdicionado, a Administração Municipal de Alto Paraíso não dispunha de regramento local para formalizar os procedimentos nas concessões da maioria dos benefícios que são garantidos por lei aos servidores pertencentes ao seu quadro de pessoal. Assim, tem-se que a correlação entre a **conduta** dos agentes responsáveis remanescentes, o **nexo de causalidade e a culpabilidade**, podem ser elencados, como seguem:

#### **a) responsável 1:**

24. **Nome:** Luma Mikaelly Bobato Sousa

25. **Cargo/função:** Controladora geral do município de Alto Paraíso

26. **Período de exercício:** 01/01/2022 em diante (período da inspeção)

#### **Conduta:**

27. Deixar de fiscalizar e implantar procedimentos de controle, referente a processos administrativos relativo às despesas com pessoal, a fim de verificar a higidez e a lisura nos procedimentos que devam anteceder aos pagamentos realizados pela Administração Pública Municipal, com base no art. 5º, inciso II e III, da Lei Municipal<sup>14</sup> n. 271/1999, c/c os arts. 5º e 6º da Lei Federal n. 9.784/99 e com os princípios do art. 37, da CF/88, visando evitar as irregularidades declaradas pela própria servidora e ratificadas pela equipe nos autos.

#### **Nexo de causalidade:**

28. Ao omitir o cumprimento da fiscalização que lhe compete, a fim de verificar a higidez e a lisura nos procedimentos que deveriam anteceder aos pagamentos feitos pela

---

<sup>14</sup> LEI MUNICIPAL N. 271 DE 1999 – Estabelece a estrutura administrativa da prefeitura municipal de Alto Paraíso, dando outras providências. Art. 5º - A Controladoria Geral compete: II - Fiscalizar em cada processo administrativo relativos às despesas, os empenhamentos nas corretas dotações orçamentárias verificando suas existências; III - Verificar, nos processos administrativos relativos às despesas, as corretas liquidações que devam anteceder os pagamentos;

Administração Pública Municipal, deixou o sistema vulnerável e sem o devido controle (declaradas pela própria servidora), sujeito a práticas irregulares em prejuízo ao erário, fato que, na época, se concretizou com a implantação de benefício pecuniário ao procurador municipal, Sr. Alcides José Alves Soares Júnior.

**Culpabilidade:**

**29.** É razoável afirmar que era possível à responsável, ante à função de controladora que exerce e a responsabilidade que tem de fiscalizar a lisura nos procedimentos que envolvem pagamento ou aumento de despesas, ter consciência da ilicitude, ante a sua omissão constatada.

**b) responsável 2:**

**30.** **Nome:** Ozimara Soares Pinto

**31.** **Cargo/função:** diretora de departamento folha de pagamento de Alto Paraíso

**32.** **Período de exercício:** 01/01/2022 em diante (período da inspeção)

**Conduta:**

**33.** Inserir benefício pecuniário ao servidor (Alcides/Procurador), sem a observância dos procedimentos legais e, ainda, deixar de adotá-los nos demais atos, quando da implantação e inserção (folha de pagamento), de benefícios pecuniários: adicionais/gratificações, aos servidores em geral do Município, conforme determinado no art. 24-A, incisos II, V e XII da Lei municipais n. 917/2009<sup>15</sup> c/c os arts. 5º e 6º da Lei Federal n. 9.784/99 e com os princípios do art. 37, da CF/88.

**Nexo de causalidade:**

**34.** Implantou benefício pecuniário sem a observância dos procedimentos legais, bem como, omitiu o cumprimento da legislação e fiscalização que lhe compete, visando a higidez e a lisura nos procedimentos que deveriam anteceder aos pagamentos feitos pela Administração Pública Municipal, deixando o sistema vulnerável e sem o devido controle (declaradas pela própria servidora), sujeito às práticas irregulares em prejuízo ao erário.

**Culpabilidade:**

**35.** É razoável afirmar que era possível à responsável, ante à função que exerce, de zelar, cumprir e fazer cumprir as determinações legais que o cargo lhe impõe.

---

<sup>15</sup> Lei Municipal n. 917/2009 - Art. 24-A – Ao Diretor de Departamento compete: II – Dinamizar os processos; V – Zelar pelo cumprimento da legislação em vigor; XII – Cumprir e fazer cumprir as determinações legais estabelecidas pelos órgãos competentes, bem como, comunicar à Secretaria Municipal, as irregularidades buscando medidas saneadoras, propondo e discutindo alternativas, objetivando o bom andamento dos trabalhos; e XV – Cumprir a legislação vigente

36. Ante o exposto, as responsáveis Sra. Luma Mikaelly Bobato Sousa e Sra. Ozimara Soares Pinto, nos termos do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o art. 103, II, do RIT/TCERO, devem ser penalizadas, ante o ônus assumido pelas omissões pontuadas.

#### **4. Da verificação de imputações anteriores atribuídas às responsabilizadas por esta Corte de Contas**

37. Em consulta na base de dados e nos arquivos desta Corte de Contas/intranet (SPJe<sup>16</sup>), realizada em 11.10.2024, a fim de se verificar a existência ou não de **imputações anteriores** determinadas por esta Corte, observou-se que, **em relação aos Agentes/servidores responsáveis apontados** (Luma Mikaelly Bobato Sousa e Ozimara Soares Pinto), **nada consta referente a imputações** anteriores em face das agentes.

#### **5. Da conclusão**

38. Encerrada a análise técnica nos termos da DM 00011/2024-GCESS, nos autos desta Inspeção Especial, originada a partir de fatos relatados em comunicado feito a esta Corte de Contas pelo prefeito do município de Alto Paraíso, Sr. João Pavan, CPF \*\*\*.567.499-\*\*, referente à ausência de controle na concessão de benefícios no âmbito da Prefeitura de Alto Paraíso (gratificações/adicionais), **conclui-se que, embora** as providências adotadas tenham resolvido e saneado o feito (Decreto n. 5.074/24, restituição dos valores relativos ao adicional de periculosidade e ausência de dano ao erário), aliados à declaração de inconstitucionalidade dos §§ 17 e 18 do art. 250 da Constituição do Estado de Rondônia - ADI 7.494/STF, **todavia, restaram caracterizadas e reconhecidas as irregularidades**, conforme os termos e fundamentos autos e reiterados nos itens 2 e 3 desta análise.

#### **6. Da proposta de encaminhamento**

39. Ante o exposto, propõe-se:

40. **6.1. Julgar pela ocorrência das irregularidades**, pois, embora as providências adotadas pelo jurisdicionado tenham resolvido e saneado o feito, entretanto, restou comprovado nos autos desta inspeção os fatos narrados pelo Sr. João Pavan, prefeito do município de Alto Paraíso - ID1392645, conforme os termos e fundamentos expostos nos itens 2, 3 e 5 desta análise.

---

<sup>16</sup> <http://intranet/spj/Relatorio/Imputacoes>

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE**

**41. 6.2. Multar** a Sra. Luma Mikaelly Bobato Sousa, CPF. \*\*\*.979.222-\*\*, Controladora Geral do Município de Alto Paraíso, com base no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o art. 103, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por deixar de fiscalizar adequadamente e implantar procedimentos de controle relativos aos processos administrativos relacionados às despesas com pessoal, conforme os termos e fundamentos expostos nos itens 2, 3 e 5 desta análise.

**42. 6.3. Multar** a Sra. Ozimara Soares Pinto, CPF. \*\*\*.505.792-\*\*, Diretora da folha de pagamento do município de Alto Paraíso, com base no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o art. 103, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por implantar benefício pecuniário a servidor (Alcides José Alves Soares Júnior), sem a observância dos procedimentos legais e, ainda, deixar de aplicar nos demais atos, quando da inserção de benefícios (gratificações/adicionais), a outros servidores municipais, conforme os termos e fundamentos expostos nos itens 2, 3 e 5 desta análise.

**43. 6.4. Dar conhecimento** aos responsáveis qualificados no prelúdio, informando-lhes que o inteiro teor das peças dos autos está disponível no sítio do Tribunal de Contas ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR;

**44. 6.5. Determinar o arquivamento** dos presentes autos, depois de publicada a consequente decisão, cumpridas as medidas processuais legais por parte da Secretaria de Processamento e Julgamento e certificado o trânsito em julgado, com base nos itens 2, 3 e 5 deste relatório.

**45.** Nesses termos, submete-se o presente relatório para apreciação e deliberação.

Porto Velho-RO, 15 de setembro de 2024.

**Elaboração:**

**ROMEU RONOALDO CARVALHO DA SILVA**  
Auditor de Controle Externo - CECEX 04 / Matrícula 537

**Supervisão:**

**JOÃO BATISTA DE ANDRADE JÚNIOR**  
Auditor de Controle Externo / Matrícula 541  
Coordenador em substituição da CECEX 04

Em, 15 de Outubro de 2024



JOAO BATISTA DE ANDRADE JUNIOR  
Mat. 541  
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 15 de Outubro de 2024



ROMEU RONOALDO CARVALHO DA  
SILVA  
Mat. 537  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO