



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

PROCESSO:	02140/20
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Porto Velho
INTERESSADO:	Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
CATEGORIA:	Procedimento apuratório preliminar - PAP
ASSUNTO:	Representação - Possíveis irregularidades no pagamento da gratificação de produtividade especial aos servidores do Município de Porto Velho.
RESPONSÁVEL	Hildon de Lima Chaves - CPF 476.518.224-04 Prefeito Municipal
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo apuratório preliminar, instaurado em razão de Representação com pedido de tutela apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia sobre possíveis irregularidades no pagamento da gratificação de produtividade especial aos servidores do Município de Porto Velho.

2. Em síntese as principais irregularidades (id. 929769, fls. 02/16), apresentado pelo representante transcrita a seguir:

(...)

REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE TUTELA INIBITÓRIA INAUDITA ALTERA PARTE,

para apuração de irregularidade, com repercussão danosa ao erário, decorrente do pagamento a servidores do Município de Porto Velho da gratificação de produtividade especial estabelecida pela Lei Complementar Municipal n. 391/2010 (art. 6º e o Anexo V) e pela Lei Complementar n. 594/2015, ambas declaradas inconstitucionais – esta última por arrastamento – pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia, em sede de controle concentrado e com efeitos ex tunc, no bojo do autos de n. 0002565-26.2015.8.22.0000, inconstitucionalidade que também alcança, como a seguir demonstrado, as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

verbas sucedâneas consubstanciadas na Lei Complementar n. 588/2015 e na Lei Complementar n. 648/2017, as quais, violando referido provimento jurisdicional, converteram em vantagem pessoal a gratificação originariamente objeto de referida Ação Direta de Inconstitucionalidade

(...)

3. Assim ao final requereu:

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer seja:

- I. recebida e processada a presente representação, para efeito de apurar a ilicitude apontada, observando o devido processo legal, com seus consectários contraditório e ampla defesa, ao cabo do que se espera seja julgada totalmente procedente;*
- II. expedida determinação, inaudita altera parte, ao Prefeito de Porto Velho, o Senhor Hildon de Lima Chaves, ou a quem lhe substitua, com fulcro no artigo 108-A, do Regimento Interno da Corte de Contas e no artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996, para que cesse imediatamente o pagamento de vantagem pessoal, nos termos descritos pelo art. 1º da Lei Complementar n. 588/2015 e pelo art. 107 da Lei Complementar n. 648/2017, pois tal verba tem origem em gratificação de produtividade especial declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário local, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, provimento, como visto, dotado de natureza vinculante, eficácia contra todos e efeitos ex tunc;*
- III. determinada a realização de competente auditoria para que a unidade instrutiva, dentro da Proposta 36 da Programação Anual de Fiscalizações, nos termos da Resolução n. 268/2018/TCE-RO, apure os valores indevidamente recebidos pelos servidores beneficiários, desde a origem, incluindo os decorrentes das leis que transformaram em vantagem pessoal a inconstitucional gratificação de produtividade especial, com fim específico de restituir o erário, nos termos da decisão judicial proferida nos autos do processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, a qual também vincula a Corte de Contas, por força do artigo 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99;*
- IV. diferido o exercício do contraditório e da ampla da defesa acerca da irregularidade assinalada nesta peça inaugural para momento posterior ao exame mencionado no item anterior;*
- V. advertido o agente público citado de que o descumprimento do provimento proposto no item II, em sendo acolhido, ensejará responsabilização pelas despesas inconstitucionais incorridas, sem prejuízo da aplicação de multa, nos termos do artigo 55, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o artigo 101 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, independentemente das repercussões judiciais sobre o tema que eventualmente decorram da*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

atuação do Ministério Público Estadual no exercício de suas competências. (sic)

4. Após o recebimento da documentação, ocorrido em 21/08/2020 às 15h52min, houve sua autuação e remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, em 24/08/2020 às 12h06min para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019, deste Tribunal de Contas.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

5. Como tem sido recentemente implantado critérios de seletividade para análise das demandas de fiscalização neste Tribunal, a metodologia adotada para a apresentação dos relatórios é a de apresentar, antes da análise da documentação, uma breve consideração sobre a atuação dos órgãos de controle.

6. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

7. Esses critérios existem, pois é impossível que uma entidade ou órgão consiga exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base em critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

8. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina ‘universo de controle’, o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

9. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

10. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

11. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

12. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

13. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.
14. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:
- Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.
15. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.
16. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará as condições prévias e a seletividade da informação.
17. Nota-se, então, que a análise deve ser realizada em duas fases: a verificação das condições prévias (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).
18. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

19. No caso em análise, estão presentes as condições prévias, já que se trata de matéria de competência do Tribunal de Contas e os fatos estão narrados de forma clara e coerente, com indícios mínimos de existência da irregularidade/inconsistência informada.
20. Verificada o preenchimento das condições prévias da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.
21. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.
22. A portaria estabelece que a análise da seletividade é feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).
23. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:
24. Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;

25. Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;

26. Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;

27. Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

28. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

29. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).

30. Após essa verificação, considera-se apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019).

31. No caso em análise, a informação atingiu a pontuação **57,6** no índice RROMa, e **60** na matriz GUT, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

32. Ocorre que a exordial trouxe um pedido de tutela provisória de urgência, o que, a princípio impõe a análise imediata desta medida.

33. Nos termos do art. 11, da Resolução n. 291/2019, nestes casos, deve a SGCE manifestar-se quanto à existência do interesse público para a apreciação da medida de urgência.

34. No presente caso, considerando a pontuação obtida na análise dos critérios de seletividade, vê-se que, nitidamente, está presente o interesse público necessário à apreciação da tutela provisória.

35. Cumpre-nos informar que a matéria objeto da representação já foi apreciado por meio do processo n. 03845/16, que tratava de denúncia sobre supostas irregularidades na concessão de Gratificação de Produtividade Especial aos servidores públicos municipais de Porto Velho, e ao fim resultou no acórdão n. APL-TC 00105/19, em que acordaram:

I – PRELIMINARMENTE, CONHECER da Denúncia formulada por Ademar Ribas Nunes, Daniel Kennedy Leite de Lima, Manoel Pereira da Costa e Milton José Aguiar, servidores públicos do Município de Porto Velho, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos, nos termos do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

artigo 50 da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c artigo 80 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

II – CONSIDERAR PREJUDICADA A DENÚNCIA, em razão da perda superveniente do objeto, ante a declaração de inconstitucionalidade, por parte do Poder Judiciário local, conforme processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, do artigo 6º e anexo V da Lei Complementar Municipal n. 381/2010, que tratava da Gratificação de Produtividade Especial.

III – EXTINGUIR o feito, sem resolução do mérito, com fundamento no artigo 485, IV, do Código de Processo Civil c/c artigo 99-A da Lei Complementar Estadual n. 154/96 e artigo 286-A do Regimento Interno desta Corte de Contas, vez que declarado inconstitucional, por parte do Poder Judiciário local, conforme processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, o artigo 6º e anexo V da Lei Complementar Municipal n. 381/2010 que instituiu a Gratificação de Produtividade Especial, objeto desta denúncia.

IV – ADMOESTAR o Chefe do Poder Executivo Municipal de Porto Velho, quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, por parte do Poder Judiciário local, conforme processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, do artigo 6º e anexo V da Lei Complementar Municipal n. 391/2010 na manutenção da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, o que poderá ensejar responsabilidade, tendo em vista o acolhimento do efeito *ex tunc* no julgamento da ADI 0002565- 26.2015.8.22.0000.

V – DAR CONHECIMENTO da 5ª Sessão Ordinária do Pleno, de 11 de abril de 2019, aos interessados e aos advogados Márcio Melo Nogueira, OAB/RO n. 2827, Cássio Esteves Jaques Vidal, OAB/RO n. 5649, Nelson Canedo Motta, OAB/RO n. 2721 e Cristiane Silva Pavin, OAB/RO n. 8221, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental.

VI – ARQUIVAR os autos, após cumpridos integralmente os trâmites legais.

36. Sendo que o referido acórdão transitou em julgado em 07/05/2019, e já naquela assentada a Corte de Contas admoestou ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade e o descumprimento poderia ensejar em responsabilização.

37. No entanto, a peça de representação (id. 930833, pág. 10/12) traz resumo da folha de pagamento do município referente aos meses de janeiro a março de 2020 em que identificou pagamentos em rubricas que são relativos vantagem pessoal a servidores municipais baseada em legislação maculada por inconstitucionalidade, dado que a transformação de tal verba, estabelecida pelo art. 1º da Lei Complementar n. 588/2015 e pelo art. 107 da Lei Complementar n. 648/2017, está assentada em gratificação revestida de nulidade *ab initio*, como informado pelo órgão representante.

38. E ao fim da análise realizada o *parquet* de contas pugna para que:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

O corpo técnico dessa Corte de Contas apure, desde a origem, o montante recebido indevidamente pelos servidores municipais beneficiários, incluindo os valores relacionados à vantagem pessoal instituída tanto pelo art. 1º da Lei Complementar n. 588/2015 quanto pelo art. 107 da Lei Complementar n. 648/2017, para fins de restituição ao erário, tal como decidido, de modo vinculante, pelo egrégio Tribunal de Justiça.

(...)

39. E diante disso, propõe o item III do pedido da Representação, a saber:

(...)

III - determinada a realização de competente auditoria para que a unidade instrutiva, dentro da Proposta 36 da Programação Anual de Fiscalizações, nos termos da Resolução n. 268/2018/TCE-RO, apure os valores indevidamente recebidos pelo servidores beneficiários, desde a origem, incluindo os decorrentes das leis que transformaram em vantagem pessoal a inconstitucional gratificação de produtividade especial, com fim específico de restituir o erário, nos termos da decisão judicial proferida nos autos do processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, a qual também vincula a Corte de Contas, por força do artigo 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99;

(...)

40. No entanto, pondera-se, nesse momento, que o propósito que se busca no caso em tela é a recomposição do erário, já que há evidências de que esteja sendo efetuado pagamentos indevidos e para essa finalidade o instrumento adequado é a Tomada de Contas Especial (TCE) e não a realização de fiscalização.

41. Esclarece-se que é cabível tomada de contas especial quando verificada a ocorrência de situação conforme tratado no art. 14 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, a seguir:

Art. 14. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Municípios, na forma prevista no inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 154, de 26 de julho de 1996, e inciso VI do art. 8º deste Regimento, da ocorrência de desfalque, pagamento indevido ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

42. Nesse sentido, é passível de processar essa informação por meio de Tomada de Contas Especial, todavia não é por meio da conversão já que a informação trazida pelo Ministério Público de Contas apesar de demonstrar situação danosa irregular, ainda não possui os demais pressupostos necessários ao regular processamento da TCE, ou seja carece da correta quantificação do dano (qual o montante do débito) e da adequada identificação dos responsáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

43. E para o adequado processamento de tomada de contas especial é necessário que isso ocorra no âmbito do ente jurisdicionado, o qual deverá constituir comissão de tomada de contas especial que coligirá todas as evidências necessárias a quantificação do dano e identificação dos responsáveis, portanto, é que sugerimos como alternativa ao item III da proposta do *parquet* de contas que:

III - determine ao chefe do poder executivo do município de Porto Velho para que, nos termos do artigo 8º, § 1º, da Lei Complementar nº 154/96, instaure Tomada de Contas Especial para apurar os valores indevidamente recebidos pelos servidores beneficiários, desde a origem, incluindo os decorrentes das leis que transformaram em vantagem pessoal a inconstitucional gratificação de produtividade especial, nos termos da decisão judicial proferida nos autos do processo n. 0002565-26.2015.8.22.0000, visando a apuração completa dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, que deverá ser apresentada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias ao Tribunal de Contas, a contar da data da instauração;

44. Por fim, antes de qualquer outra providência, os autos devem ser remetidos ao gabinete do senhor Relator para que promova a análise da tutela provisória de urgência, bem como sua implementação, caso seja concedida.

45. Na sequência, ultimadas as providências urgentes que se fizerem necessárias, que o presente procedimento apuratório preliminar seja processado como representação, nos termos do art. 10º, §1º, I, da Resolução n. 291/19, determinando-se seu regular processamento.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação trazida neste procedimento apuratório preliminar, remete-se os autos ao gabinete do senhor relator Francisco Carvalho da Silva para análise da tutela de urgência, bem como sugestão alternativa para determinar a instauração de Tomada Contas Especial no âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Velho, conforme parágrafo 43 do presente relatório.

47. Na sequência, propõe-se ao senhor Relator que processe os presentes autos como Representação, determinando seu regular processamento, nos termos dos arts. 10/12 da Resolução n. 291/19/TCE-RO.

Porto Velho, 28 de agosto de 2020.

Francisco Régis Ximenes de Almeida
Auditor de Controle Externo
Assessor Técnico
Matrícula 408



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

• **Resumo da Informação de Irregularidade:**

ID_ Informação	02140/20
Data Informação	21/08/2020
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Descrição da Informação	Representação - Possíveis irregularidades no pagamento da gratificação de produtividade especial aos servidores do Município de Porto Velho.
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Gestão de Pessoas
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 2
População Porte	Grande
IEGM/IEGE	B
Sicouv	40
Opine Aí	0,429187742
Nível IDH	Alto
Recorrência	Sim
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Porto Velho
Última Conta	Regulares com Ressalvas
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades < Média
Data da Auditoria	27/06/2020
Tempo da Última Auditoria	0
Município/ Estado	Porto Velho
Gestor da UJ	Hildon de Lima Chaves
CPF/CNPJ	476.518.224-04
Com Imputação de Débito/Multa	Com Histórico
Exercício de Início do Fato	2020
Exercício de Fim do Fato	2020
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	Sem VRF
Impacto Orçamentário	0,0000%
Indício de Fraude	Com indício
Data da análise	25/08/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
 Assessoria Técnica

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID Informação	02140/20
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	9
	IDH	0
	Ouvidoria	1
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	3,6
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	3
	Total Relevância	23,6
	Risco	Última Conta
Media de Irregularidades		0
Tempo da Última Auditoria		0
Gestor com Histórico de Multa ou Débito		5
Índice de Fraude		8
Total Risco		13
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	Sem VRF
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	0
	Sem VRF identificado	6
	Total Materialidade	6
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	Índice	57,6
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Resumo da Avaliação GUT**

ID Informação	02140/20
Gravidade	4
Urgência	5
Tendência	3
Resultado	60,00
Encaminhamento	Propor Ação de Controle

Em, 28 de Agosto de 2020



FRANCISCO REGIS XIMENES DE
~~MALHEIRO~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO