



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

PROCESSO:	000267/22
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de Rolim de Moura - PMRMO
INTERESSADO:	Ministério Público do Estado de Rondônia - Promotoria de Justiça de Rolim de Moura
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
ASSUNTO:	Possíveis ilegalidades em pagamentos de gratificação de adicional de risco de vida a servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Rolim de Moura. Referência: Procedimento 2021001010011197, Processo: 19.25.110000948.0000142/2022-70 (MP/RO)
RESPONSÁVEL:	<u>Aldair Júlio Pereira</u> – CPF nº 271.990.452-04 Prefeito do Município de Rolim de Moura <u>Robson Gomes de Moura</u> – CPF n. 886.312.492-20 Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar, instaurado em razão de documento intitulado de “Representação com pedido de tutela antecipatória”, remetido pelo **Ministério Público do Estado de Rondônia - MP/RO (Promotoria de Justiça de Rolim de Moura)**, versando sobre possíveis ilegalidades em pagamentos de gratificação de adicional de risco de vida a servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Rolim de Moura.

2. O documento, protocolado no PCE sob n. 00616/22 (anexado a este processo), encontra-se assinado digitalmente pela Promotora de Justiça Maira de Castro Coura Campanha (CPF n. 090.983.397-43), cf. págs. 2/6 da peça citada.

3. Destarte, em princípio, tem-se que a peça está em condições de ser recebida na categoria processual de Representação, nos termos do art. 82-A, III, do Regimento Interno¹.

¹ RI. Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)
(...) III – os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos estados. (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)



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

4. Reproduz-se, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme ID=1157375 (sic):

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, por meio da Promotora de Justiça que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 129 da Constituição Federal, art. 50 da Lei Complementar nº 154/96 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia) e art. 82-A, III, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa nº 005/TCER-96), além do disposto no art. 17-B, “d” Lei 8.429/92, com redação dada pela Lei 14.230/21 oferecer

REPRESENTAÇÃO com pedido de tutela antecipatória *inaudita altera pars* em face da PREFEITURA DE ROLIM DE MOURA, por ilegalidade no pagamento da gratificação de adicional de risco de vida em face dos servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, sob a responsabilidade do prefeito Aldair Júlio Pereira e do Secretário Municipal Robson Gomes de Moura, pelos fundamentos fáticos e jurídicos aduzidos.

I – RESUMO DOS FATOS

O presente procedimento foi instaurado em junho de 2021, a partir de notícia registrada na ouvidoria do Ministério Público informando que servidores da SEMOSP receberiam o adicional de risco de vida indevidamente. A partir de então, o Ministério Público passou a instar o município sobre a ilegalidade mencionada e solicitando a adoção de providências. Contudo, não foram levadas a efeito, ante a recalcitrância do ente municipal.

O município sempre sustentou a possibilidade de acumulação dos benefícios (fls.08/13; 89; 90/91; 100; 101/105), sem, contudo, observar as disposições legais que regulamentam o tema. Principalmente a ausência de regulamentação sobre o que deveriam ser consideradas “ATIVIDADES PERIGOSAS”, a legitimar o pagamento do adicional, acabando por conceder o adicional aos servidores, tendo por lastro atividade insalubre. Ao descrever a causa geradora do pagamento do adicional de risco de vida, a SEMOSP informou (fls. 89):

“Nesta secretaria contamos com treze servidores que recebem risco de vida e insalubridade há oito anos devido ser uma equipe separada que realizam diversos serviços ocasionados em nosso município sendo a retirada de animais mortos como em sua maioria cachorro e cavalos sendo ocorrências onde já se encontram alguns dias mortos e são desovados em terrenos baldios, serviços de desentupimentos de canos de fossas em órgãos públicos e de galerias com rede de esgoto onde muitos pontos de banheiros tem saída direto nas galerias ocasionando mau cheiros, poda de grama e árvores nos pontos público deste município, manuseio de emulsão asfáltica, atividades essa que foi separado uma equipe para agir em situações extremas” (SIC).

Ocorre que relatório encaminhado pelo departamento de Recursos humanos do município (fls. 111/112) mostra cenário diverso, veja:



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

- No total, 59 servidores recebem o adicional de Risco de Vida; Destes, 19 acumulam com adicional de insalubridade.
- Em pelo menos 8 deles, o valor pago a título de Risco de Vida não corresponde ao percentual estabelecido na lei municipal;
- Não apenas os trabalhadores de rua (gari, braçal, zelador e serviços gerais) têm recebido a gratificação. Ao contrário, temos: vigia (NAILTON, JONAS); mecânico (ADILÇOM, NOEL, VALMIR e VALTER); pedreiro (NOEL ARAÚJO, GENIRSON); Operadores de máquinas (PAULO CESAR, ALEXANDRO; ANTÔNIO LUIS; CLAUDINEI); borracheiro (RONI, HAILTON); carpinteiro (SEBASTIÃO, IZIQUEL); motorista (ALTINO, CARLOS, ELÇO, GILSON POLICARPO); coveiro (ALEXSANDRO; DAVI, EVERTON); Lubrificador (GILSON AMÉRICO).
- O pagamento do adicional de risco de vida em um custo superior a R\$25.000,00 mensais aos cofres do município.

II – DO DIREITO

Ao definir as gratificações pelas quais os servidores municipais fazem jus, o estatuto dos servidores traz que:

Art. 65- Fica autorizado a concessão das seguintes gratificações e outras estabelecidas em Lei ou no Estatuto próprio de cada categoria:

I - de portaria;

II - pela elaboração e execução de trabalho técnico ou científico;

III - de Insalubridade

IV - de Periculosidade;

V - pelo serviço noturno;

VI - pela prestação de serviço extraordinário;

VII – de produtividade e produtividade fiscal;

VIII - de risco de vida;

IX - do Carcarm;

X - do plantão extra.

A norma municipal, também, definiu os conceitos de tais gratificações. Veja:

Art. 71- Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os servidores a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.

Art. 74- São consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem o contato permanente com inflamáveis, explosivos ou elétricos em condições de risco acentuado.

Art. 87- Será devido a gratificação de risco de vida, no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre vencimento base do servidor, àquele que executar trabalhos com risco de vida, onde a Administração assim o admitir, podendo ser reprimida, ampliada ou restringida a todo tempo, sem ofensa a direito dos que a estavam percebendo.

Ou seja, o adicional de insalubridade será devido quando a atividade for capaz de gerar risco a saúde do trabalhador. Quando se tratar de algumas das atividades perigosas descritas na legislação, a gratificação aplicável é a de periculosidade e, por fim, quando a execução de trabalho gerar “risco de vida”, será devida esta última gratificação.



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

A palavra insalubridade está relacionada a tudo aquilo que de alguma forma não é bom para a saúde de uma pessoa. Quando aplicada em relação ao trabalho, podemos entender o termo como qualquer atividade que coloque a saúde do profissional em risco. A periculosidade também é um benefício dado como garantia aos profissionais que são expostos a situações de risco. Mas neste caso, a palavra periculosidade está relacionada à fatalidade, ou seja, funções que de alguma forma fazem com que o funcionário corra risco de morte.

Segundo a norma técnica vigente, a insalubridade está relacionada ao contato permanente com:

- *Ruídos contínuos ou intermitentes;*
- *Exposição ao calor ou ao frio excessivos;*
- *Radiações ionizantes e não ionizantes;*
- *Condições hiperbáricas;*
- *Vibrações;*
- *Umidade;*
- *Poeiras minerais;*
- *Agentes químicos e biológicos;*
- *Benzeno.*

Para a doutrina:

“Considera-se trabalho insalubre a atividade que pode abalar a saúde do trabalhador de forma grave, ocasionando doenças. A insalubridade diz respeito, portanto, a um risco à saúde do trabalhador. [...] Desse modo, para a caracterização de uma atividade como insalubre, deve-se levar em conta a natureza do agente, as condições ou métodos de trabalho, e estes devem expor o empregado a situação de trabalho agressiva à sua saúde acima dos limites de tolerância ao agente insalubre, fixados pelo Ministério do Trabalho e Emprego”.

Já em relação a gratificação de periculosidade (que a própria legislação municipal relega a regulamentação do Ministério do Trabalho, como consta do art. 72), a CLT já indica quais as situações para a qual deve ser aplicada:

“O conceito de trabalho perigoso é muito mais restrito do que se possa imaginar. Assim, segundo a CLT, somente o trabalho em contato com inflamáveis, explosivos ou energia elétrica, o trabalho nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial que exponha o trabalhador a roubo ou outras espécies de violência física e em atividades em que se utilize motocicleta são considerados perigosos”.

Tanto a insalubridade (NR-15) quando a periculosidade (NR-16), são devidamente regulamentadas por meio de normas técnicas, indicando as atividades, as condições e o grau de acordo com o ofício desempenhado. Vale o registro de que, para a percepção de ambos os adicionais, há a necessidade de que a exposição aos riscos ou agentes nocivos seja “permanente”.

Ademais, a norma municipal veda a possibilidade de acumulação entre as gratificações de insalubridade e de periculosidade (art. 74, §2º que ao dispor sobre o adicional de periculosidade, faculta a opção pelo de insalubridade pelo servidor).

Embora a doutrina laboral não faça menção a gratificação de risco de vida, já que se trata de direito específico, normalmente acrescido em normas



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

coletivas ou, como no presente caso, quando definida em lei própria – seja para determinados entes da administração pública, seja para algumas categorias profissionais – é inconteste, porém, que, por se tratar de item diverso, não pode ter por elemento gerador os mesmos que para a insalubridade e para a periculosidade.

Por exemplo, o sítio do governo catarinense, ao comentar sobre a mencionada gratificação, indica que:

Gratificação de risco de vida: É a vantagem pecuniária que faz jus o servidor que, comprovado por laudo pericial ou parecer técnico, trabalha em atividades e operações caracterizadas perigosas ou em ambientes caracterizados com risco de vida, ou ainda, aos servidores que trabalham em lugares específicos, determinados em lei, considerados como risco de vida, tais como: centros de cumprimento de medida socioeducativa de internação de adolescentes, unidades de tratamento e execução penais e centros educacionais que atuam com triagem, guarda, encaminhamento e orientações de pessoas consideradas incapazes, de acordo com a legislação vigente, e outros. Denominada, também, de Adicional de Risco de Vida.

O Tribunal de Justiça capixaba, por sua vez, traz que:

A gratificação por execução de trabalho com risco de vida será concedida ao servidor público que desempenhe atribuições ou encargos em circunstâncias potencialmente perigosas à sua integridade física, com possibilidade de dano à vida.

A título de exemplificação, o Ministério Público do Estado de Rondônia tem estabelecido dentre as vantagens em favor de seus servidores a Gratificação de Risco, assim regulamentada:

Art. 1º Conceder Gratificação de Risco aos servidores lotados no Centro de Atividades Extrajudiciais - CAEX ou no Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado - GAECO que desempenhem atividades de investigação diretamente relacionadas aos interesses da Instituição, de forma contínua, com valor limitado a 100% (cem por cento) da Referência MP-NS-01, nos seguintes percentuais:

Veja que, nesses casos, diferentemente da insalubridade onde o risco é de prejuízo a saúde, de forma mais lenta, gradual e a periculosidade, de risco de acidente eminente, a gratificação de risco de vida se aplica ao exercício de atividades que, por sua natureza, tendem a deixar o trabalhador vulnerável a ações externas, que resultam em perigo à sua vida. Não está diretamente relacionada ao ambiente de trabalho, em específico.

A Legislação municipal é demasiadamente lacônica em relação a gratificação de risco de vida, apenas fazendo menção do percentual (40% do vencimento do servidor), admitido seu pagamento “onde a administração assim o admitir”. Sendo assim, não há indicação de quais atividades ou ações podem, de fato, caracterizar o risco a ensejar o seu recebimento, o que torna necessária sua regulamentação de modo a vedar a concessão arbitrária, subjetiva, para validar o seu pagamento.

Contudo, ante a natureza e finalidade diversa, jamais pode ser onfundida ou ter por mesmo fato gerador aqueles que legitimam o pagamento de insalubridade ou de periculosidade, pois neste caso, haveria o *bis in idem*, ou seja, dupla remuneração por um único fator.



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

Ao justificar o pagamento do risco de vida, a administração municipal afirmou que seu pagamento era necessário em virtude de que tais trabalhadores teriam:

- contato com restos mortais de animais (risco biológico);
- contato com esgoto de canos, fossas e galerias (risco biológico);
- poda de grama e árvores (riscos ergonômicos, físicos e de acidente mecânico);
- manutenção com massa asfáltica (risco químico).

Todos os itens mencionados, se tratam de fator gerador do adicional de insalubridade, e, ainda, quando se derem de forma permanente. Caso se trate de atividade eventual, nem mesmo a insalubridade resta configurada. Ademais, a concessão do adicional depende, necessariamente, da elaboração de laudo pericial para atestar a condição especial do trabalhador. Nesse sentido:

A apresentação do laudo pericial é uma exigência legal para a concessão dos adicionais de insalubridade, de periculosidade e de atividade penosa, sendo dever da Administração a elaboração do laudo pericial oficial. Em caso de omissão da Administração, tem direito ao respectivo adicional o agente que demonstre por laudo pericial estar exposto a condições insalubres, perigosas ou penosas. Para fins de concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade, não basta a constatação por laudo pericial do exercício da atividade em unidade prisional, exigindo-se o enquadramento da atividade em uma das hipóteses abstratamente descritas nas normativas do Ministério do Trabalho. (APELAÇÃO CÍVEL 7003793-32.2016.822.0015, Rel. Des. Roosevelt Queiroz Costa, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 2ª Câmara Especial, julgado em 17/12/2021.)

Instado sobre a existência de laudo pericial a subsidiar o pagamento dos adicionais, foi apresentado pelo município laudo datado de 2006. Perguntado sobre a existência de outro instrumento, o Sindicato dos servidores municipais apresentou laudo diverso, de 2014. Além de estarem superados há muito tempo e suas conclusões poderem não corresponder a atual realidade em que os servidores estão inseridas, mesmo assim nenhum dos dois instrumentos fazem menção ao “risco de vida”, tratando, apenas, das questões relativas a insalubridade e a periculosidade.

Portanto, como ausente regulamentação apta a definir o critério para o pagamento do adicional de Risco de Vida e sua total distinção com os adicionais de insalubridade e de periculosidade, não pode o município continuar a pagando, ainda mais, justificando-os no mesmo fato gerador de outras gratificações (insalubridade e periculosidade).

A manutenção do pagamento da gratificação, sem a regulamentação, viola os princípios aplicáveis a administração pública, notadamente da supremacia e indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência.

Não se pode esquecer que o princípio do interesse público ou da supremacia do interesse público é denominado como princípio da utilidade pública, ou seja, “dá-nos, por assim dizer, o traço essencial do Direito Administrativo. A utilidade pública é a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade”.



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

Maria Sylvia Zanella de Pietro define o princípio da impessoalidade quando diz que: *“O princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.”*

Ainda, o núcleo do princípio da eficiência, por sua vez, segundo José dos Santos Carvalho Filho *“é a procura da produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público”*.

“O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. (Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo. 27ª ed., p. 94. São Paulo, Ed. Malheiros: 2002)

Assim consiste o mencionado princípio: *“aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”*.

Nesse contexto, o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado exercendo suas atividades sob o manto da lei, com o menor e melhor uso dos recursos públicos.

Por tudo isso, resta demonstrado que, diante da ausência de regulamentação legal e da impossibilidade de ter o mesmo fato gerador do adicional de insalubridade, os pagamentos efetuados a título de adicional de Risco de Vida são ilícitos, originando prejuízo ao erário municipal.

III – DA TUTELA ANTECIPATÓRIA (art. 108-A, da Resolução Administrativa nº 005/ TCER-96 Regimento Interno)

Realizadas tais considerações e diante da realidade fática apresentada, revela-se insofismável a necessidade da concessão de tutela de urgência com vigor suficiente a ordenar a suspensão dos pagamentos indevidos, até que seja adequadamente regulamentada sua concessão, sob pena de continuar havendo prejuízo ao combalido erário municipal.

O *fumus boni juris* tem residência fortemente assentada nos próprios descumprimentos à norma legal e, na ausência de regulamentação adequada a legitimar o pagamento do adicional. Quanto ao *periculum in mora*, decorre do fato de que, a cada mês, é renovado o pagamento indevido, aumento os prejuízos dos cofres municipais e que, dificilmente



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

seriam restituídos, por terem sido recebidos de boa-fé pelos servidores municipais.

IV – DOS PEDIDOS

Pelo exposto, requer o Ministério Público do Estado de Rondônia:

1. O conhecimento, recebimento e processamento desta representação para apurar e sanar as irregularidades decorrente do pagamento indevido do adicional de risco de vida pelo município de Rolim de Moura;

2. Seja expedida determinação, *inaudita altera pars*, ao Prefeito de Rolim de Moura, com fulcro no art. 294 c/c o art. 497 do Novo CPC, de aplicação subsidiária, bem como no art. 108-A, § 1º, do Regimento Interno da Corte de Contas, para que se abstenha, até que haja uma efetiva regulamentação, de efetuar novos pagamentos do adicional de risco de vida aos servidores municipais, até deliberação da Corte de Contas, diante dos indícios de irregularidades indicados e demonstrados pelos elementos carreados aos autos 2021001010011197.

Nestes termos,

Pede deferimento.

[assinado digitalmente]

Maira de Castro Coura Campanha

Promotora de Justiça

5. Autuada a documentação, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

6. Antes de promover a análise da documentação que compõem estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

7. 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.

8. Esses critérios existem por ser 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 critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

9. 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.

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



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

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

17. 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 a admissibilidade e a seletividade da informação.

18. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

19. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) existem elementos razoáveis de convicção suficientes para subsidiar um possível início de uma ação de controle.



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

21. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.
22. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.
23. A portaria estabelece que a análise da seletividade será 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 (com aplicação da matriz GUT).
24. 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:
- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
 - b) 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;
 - c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;
 - d) 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.
25. 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 o 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).
26. 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).
27. Após essa verificação, considerar-se-á apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019).
28. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação de 61 no índice RROMa e a pontuação de 48 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.
29. Na análise de seletividade não se realiza aferição de mérito, mas, o quanto possível, estabelece-se averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.



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

30. A Promotoria de Justiça do Ministério Público em Rolim de Moura, acusa a Prefeitura daquele município de estar realizando pagamentos indevidos de gratificação de adicional de risco de vida a servidores lotados na da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.

31. Em suma, o órgão ministerial relatou as seguintes situações, algumas delas tomando por base informações fornecidas pela própria Administração:

- a) Ausência de regulamentação adequada para legitimar o pagamento do adicional de risco de vida, previsto no art. 87 da Lei Complementar Municipal n. 003/2004 (estatuto dos servidores do município);
- b) Pagamentos de adicional de risco de vida com base em laudos periciais inadequados/desatualizados;
- c) Pagamentos cumulativos irregulares de adicional de risco de vida e de adicional de insalubridade;
- d) Pagamentos de adicional de risco de vida a servidores que não exerceriam tarefas classificadas como de risco à vida, mas, sim, insalubres;
- e) Pagamentos de adicional de risco de vida em percentual divergente do estabelecido no art. 87 da Lei Complementar Municipal n. 003/2004;
- f) Pagamentos de adicional de risco de vida a servidores que exercem cargos aos quais, comumente, não se associam o exercício de atividades/fatores que expõem a vida a riscos, tais como: mecânico, pedreiro, borracheiro, coveiro e lubrificador.

32. É de se destacar, porém, que o *parquet*, de modo geral, apenas delinea essas situações, não associando os casos concretos a cada uma delas.

33. Do que se supõe da documentação anexada à peça exordial, o conjunto de servidores nos quais teriam sido identificadas as situações acima resumidas, seria aquele relacionado às págs. 118/120 do ID=1157375.

34. Os fatos narrados, caso se confirmem, são de natureza grave, e os índices de seletividade apurados apontam para a necessidade da adoção de providências cabíveis à elaboração de proposta de fiscalização, nos termos do art. 10, §1º, I a IV, da Resolução n. 291/2019/TCE.

3.1. Sobre o pedido de concessão de Tutela Antecipatória

35. Determina o art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que, na hipótese de o Procedimento Apuratório Preliminar estar acompanhado de pedido de medida de urgência, a SGCE deverá encaminhar manifestação sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, de modo a não comprometer a utilidade da medida requerida.



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

36. Por sua vez, o art. 108-A do Regimento Interno prevê que a concessão de tutela antecipatória dependerá de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, e estando presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

37. Conforme destacado anteriormente, embora a peça exordial trate de situações, que, se confirmadas, são de natureza grave, na presente oportunidade não há elementos robustos o suficiente para afirmar, individualmente, que pagamentos, especificamente, estariam sendo feitos de forma irregular.

38. Outrossim, ainda que possa não existir a devida regulamentação para o pagamento do adicional de risco de vida, previsto no art. 87 da Lei Complementar Municipal n. 003/2004, o caso é que pode haver servidores que, independente de regulamentação, exerçam de fato atividades que expõem a vida a riscos.

39. Ainda há que se considerar que se tratam de verbas alimentares, que os servidores as recebem já por tempo significativo (vide págs. 118/120 do ID=1157375) e que não há qualquer evidência de que os beneficiários não as estejam recebendo de boa-fé.

40. Caso fossem apresentados casos específicos e devidamente respaldados de provas, outro poderia ser entendimento, mas na situação apresentada e com os elementos ora disponíveis, não se considera adequado propor, sem ouvir a outra parte ou analisar tecnicamente o mérito, que a Administração “*se abstenha, até que haja uma efetiva regulamentação, de efetuar novos pagamentos do adicional de risco de vida aos servidores municipais*” cf. requerido no item IV.1 da peça enviada a esta Corte (pág. 7, ID=1157375).

41. Portanto, sugere-se, em cognição preliminar não exauriente, a **não concessão da tutela antecipatória requerida**, haja vista a não existência de suficientes pressupostos de plausibilidade jurídica e a não existência de evidências robustas do perigo de demora e do justificado receio de ineficácia da decisão final.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, propõe-se a remessa dos autos ao Relator para análise da tutela de urgência e, ainda:

- a) Não concessão da tutela de urgência, ante ao relatado no item 3.1 deste Relatório Técnico;
- b) Encaminhamento de cópia da documentação que compõe os autos ao Prefeito do Município de Rolim de Moura (Aldair Júlio Pereira - CPF nº 271.990.452-04), ao Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos de Rolim de Moura Robson Gomes de Moura – CPF n. 886.312.492-20) e à Controladora Geral do Município (Aretuza Costa Leitão – CPF n. 697.471.992-20), para conhecimento e adoção das medidas cabíveis à avaliação da legalidade dos pagamentos de gratificação de adicional de risco de vida a servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Rolim de Moura, procedendo-



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

se à imediata suspensão das situações consideradas em desconformidade com os dispositivos legais aplicáveis;

- c) Encaminhamento dos autos ao controle externo, para realização de ação de controle específica, salientando-se a presença de requisitos necessários para o processamento dos autos na categoria de “Representação”;
- d) Dar ciência ao interessado e ao Ministério Público de Contas.

Porto Velho, 11 de fevereiro de 2022.

Flávio Donizete Sgarbi
Técnico de Controle Externo – Matrícula 170
Assessor Técnico



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	00267/22
Data Informação	09/02/2022
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Ministério Público do Estado de Rondônia -Promotoria de Justiça de Rolim de Moura
Descrição da Informação	Possíveis ilegalidades em pagamentos de gratificação de adicional de risco de vida a servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Rolim de Moura. Referência: Procedimento 2021001010011197, Processo: 19.25.110000948.0000142/2022-70 (MP/RO)
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Gestão de Pessoas
Nível de Prioridade Subarea	Prioridade 2
População Porte	Médio
IEGM/IEGE	C
Sicouv	6
Opine Aí	0,476190476
Nível IDH	Alto
Recorrência	Sim
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Rolim de Moura
Última Conta	Aprovação com Ressalvas
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	04/08/2021
Tempo da Última Auditoria	1
Município/ Estado	Rolim de Moura
Gestor da UJ	Aldair Júlio Pereira
CPF/CNPJ	271.990.452-04
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2018
Exercício de Fim do Fato	2022
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 676.116,60 ²
Impacto Orçamentário	0,5565%
Indício de Fraude	Com indício
Data da análise	11/02/2022

²Estimativa dos pagamentos de adicional de risco de vida nos últimos 60 meses, considerando R\$ 11.268,61/mês. Base: quadro págs. 119/120, ID=1157375.



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

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	00267/22
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	6
	IDH	0
	Ouvidoria	1
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	3
	Total Relevância	22
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Indício de Fraude	8
	Total Risco	14
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	2
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	8
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	10
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	Índice	61
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Resumo da Avaliação GUT**

ID_Informação	00267/22
Gravidade	3
Urgência	4
Tendência	4
Resultado	48,00
Encaminhamento	Propor Ação de Controle

Em, 11 de Fevereiro de 2022



FLÁVIO DONIZETE SGARBI
Mat. 170
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO